



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUAN BURITI BORGES

**A ELABORAÇÃO DE INDICADORES PELA OCDE COMO  
MECANISMO DE GOVERNANÇA GLOBAL EM EDUCAÇÃO**  
O PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES (PISA) E A BASE  
NACIONAL COMUM CURRICULAR BRASILEIRA (BNCC)

São Cristóvão  
2019



LUAN BURITI BORGES

**A ELABORAÇÃO DE INDICADORES PELA OCDE COMO  
MECANISMO DE GOVERNANÇA GLOBAL EM EDUCAÇÃO**  
O PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES (PISA) E A BASE  
NACIONAL COMUM CURRICULAR BRASILEIRA (BNCC)

Trabalho de Conclusão Curso apresentando ao Departamento de Relações Internacionais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Edson Tomaz de Aquino.

São Cristóvão  
2019

## AGRADECIMENTOS

Se houvesse um estado de espírito chamado gratidão, decerto seria o meu neste momento. Ao longo desses quase cinco anos de graduação, sou grato a tantas pessoas que cruzaram meu caminho e que, indubitavelmente, contribuíram para que minha jornada na universidade fosse mais construtiva.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais. Não apenas por terem me dado a vida, o que já seria muito, mas também, e mais importante nesse caso, por acreditarem na educação como um instrumento de transformação. De certa forma, tal crença motivou meu interesse por discutir esse tema neste trabalho de conclusão de curso.

Em segundo lugar, agradeço ao meu irmão e ao meu marido. Glauber foi a primeira pessoa a ter me apoiado na decisão de estudar Relações Internacionais, ainda que as oportunidades durante e após a graduação parecessem incertas. A Daniel, agradeço por ser esse companheiro generoso. Você tem me dado forças para superar uma rotina exaustante de estudo e trabalho. Seu apoio emocional tem sido fundamental para que tantos sonhos tenham se tornado realidade.

Agradeço também aos amigos que fiz durante essa jornada. Não tenho dúvidas de que aprendi com eles ensinamentos tão importantes quanto aqueles adquiridos pelas leituras e em sala de aula. Sou grato, especialmente, a Camilla, Ellismara, Thaynah, Elayne, Brandon, Penelope, Selene, Eutiquio e Juan Carlos, amigos que fiz na UEFS, na UFS e no período de intercâmbio no Canadá e no México. Vocês tornaram minha experiência na universidade mais feliz.

Agradeço também aos professores do DRI. Em especial, dois professores transformaram minha jornada para melhor, de forma que serei eternamente grato. Ao Prof. Israel Barnabé (*in memoriam*), agradeço por ter acreditado em mim e ser um exemplo de pessoa e servidor público. Sem ele, sei que não conseguiria a bolsa ELAP e, tampouco, teria sido aprovado para estudar na UNAM e na *York University*. Ao prof. Edson Tomaz, agradeço por ter acreditado no tema deste trabalho e pelo apoio essencial no meu processo de admissão ao mestrado.

Aos professores que fizeram parte da banca de avaliação deste trabalho, Thiago Franco e Renan Montenegro, meus sinceros agradecimentos. Obrigado por terem lido e analisado cada palavra escrita aqui. Tenho certeza de que essa pesquisa só está começando.

“Não te rendas que a vida é isso,  
continuar a viagem,  
perseguir os teus sonhos,  
destravar os tempos,  
arrumar os escombros,  
e destapar o céu”.  
(Mario Benedetti)

## RESUMO

Em um contexto de governança global, as organizações internacionais ganham cada vez mais espaço para discutir educação, alterando as fronteiras da elaboração de políticas educacionais para além do âmbito nacional. A OCDE é um exemplo desse fenômeno, porque, embora careça de instrumentos coercitivos ou vinculantes em relação aos Estados, e tampouco forneça recursos financeiros para o cumprimento de políticas públicas, expandiu sucessivamente sua influência sobre as políticas de educação internacionalmente. Nesse sentido, o trabalho analisa a elaboração de indicadores em educação para a OCDE como mecanismo de governança global e posicionamento como ator central nesse tema, a partir dos anos 1990, com a elaboração do PISA. Para testar se a OCDE exerce governança através do PISA, faz-se uma análise comparativa entre o PISA e o conteúdo da Base Nacional Comum Curricular de 2017 no Brasil. Assim, o trabalho consistirá de uma revisão bibliográfica estruturada sobre os seguintes tópicos: 1) Histórico da OCDE em temas educacionais, com foco na elaboração do PISA como indicador de educação básica; 2) A utilização do PISA como mecanismo de governança global para OCDE em educação, com base no modelo de Jakobi e Martens (2010) e 3) A análise comparativa entre o PISA e a Base Nacional Comum Curricular no Brasil.

**Palavras-chave:** PISA; OCDE; Governança global; Base Nacional Comum Curricular; Políticas educacionais globais.

## ABSTRACT

In a context of global governance, international organizations gain increasingly power to discuss education, shifting the boundaries of educational policymaking beyond the national level. The OECD is an example of this phenomenon because, although it lacks coercive or binding instruments vis-à-vis States, nor does it provide financial resources for public policy, it has successively expanded its influence on education policies internationally. In this sense, the paper analyzes the elaboration of indicators in education by the OECD as a mechanism of global governance and its positioning as a central actor in this topic, from the 1990s with the elaboration of PISA. In order to test whether the OECD exercises governance through PISA, a comparative analysis is made between PISA and the content of the 2017 National Curricular Common Base in Brazil. Thus, the work will consist of a structured bibliographic review on the following topics: 1) OECD history in educational topics, focusing on the elaboration of PISA as an indicator of basic education; 2) The use of PISA as a global governance mechanism by OECD in education, based on Jakobi and Martens (2010) model; 3) The comparative analysis between PISA and the National Common Curricular Base in Brazil.

**Keywords:** PISA; OECD; Global governance; National Common Curricular Base; Global education policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Áreas trabalhadas pela OCDE .....	41
Figura 2 - Governança da OCDE .....	44
Figura 3 - Estrutura Organizacional da OCDE - Organograma.....	45
Figura 4 - Estrutura organizacional do Diretório de Educação e Habilidades da OCDE.....	46
Figura 5 - Países participantes do PISA 2015.....	63
Figura 6 - Instâncias de decisão do PISA .....	67
Figura 7 - Variáveis na formulação de políticas educacionais globais .....	73
Figura 8 - Órgãos de participação e adesão de instrumentos da OCDE pelo Brasil de 1996 a 2017 .....	80
Figura 9 - Afiliações do Movimento pela Base .....	84
Figura 10 - Etapas de Aprovação da BNCC pelos jogadores com poder de veto.....	86
Figura 11 - Filiações entre membros do Movimento pela Base, MEC e CNE .....	91



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Países-membros da OCDE e ano de adesão .....	40
Quadro 2 - Secretários-gerais da OCDE e período de atuação .....	42
Quadro 3 - Resumo das pesquisas de educação internacional da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).....	60
Quadro 4 - Principais projetos educacionais da OCDE – 1961-2015 .....	61
Quadro 5 - Mecanismos de governança das organizações internacionais.....	68
Quadro 6 - Modelo de Análise.....	74
Quadro 7- Participação do Brasil na OCDE – 1997-2015.....	77
Quadro 8 - Histórico de Elaboração e Aprovação da BNCC.....	81
Quadro 9 - Marcos Legais que embasam a BNCC .....	82
Quadro 10 - Relação entre o PISA/OCDE e a BNCC.....	95

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Percepção do PISA como indicador importante, para os sistemas educacionais, para os decisores políticos .....	31
Tabela 2 - Participação financeira dos países-membros ao orçamento da OCDE de 2017.....	59
Tabela 3 - Resultados do Brasil no PISA desde 2000 .....	64
Tabela 4 - Recursos financeiros despendidos pelo Brasil no PISA de 2004 a 2015.....	78

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACER – Conselho Australiano para Pesquisa Educacional  
AHELO – Programa de Avaliação do Ensino Superior e Resultados de Aprendizagem  
ALL – Pesquisa sobre Alfabetização Adulta e Habilidades de Vida  
BM – Banco Mundial  
BIRD – Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
BNCC – Base Nacional Comum Curricular  
CERI – Centro para Pesquisa e Inovação em Educação  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
Enade – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes  
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio  
EPA – Agência de Produtividade Europeia  
ERP – European Recovery Program  
ETS – Educational Testing Service FMI – Fundo Monetário Internacional  
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio  
IALS – Pesquisa Internacional sobre Alfabetização Adulta  
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IMHE – Gerenciamento do ensino superior  
IMTEC – Formação internacional para o gerenciamento da educação  
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
Ines – Programa de Indicadores de Sistemas Educativos  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC – Ministério da Educação  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MRP – Projeto Regional Mediterrâneo  
MRPisa – Matriz de Referência do Pisa  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OECE – Organização Europeia para Cooperação Econômica  
OIs – Organizações Internacionais  
OLIS – Sistema de Informação Online  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONU – Organização das Nações Unidas

OSTP – Gabinete para pessoal técnico e científico

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAI – Programa de Política de Aconselhamento e Implementação

PIAAC – Programa para Avaliação Internacional das Competências de Adultos

PISA – Programa Internacional de Avaliação dos Alunos

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

Talis – Programa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem

Undime – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 – MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL.....</b>	<b>17</b>
1.1 Multilateralismo, Organizações Internacionais e Educação .....	17
1.2 Globalização.....	22
1.3 Governança Global.....	24
1.4 Políticas Públicas Globais .....	27
1.5 A governança através dos números na educação.....	32
1.6 Influência como consenso.....	35
<b>CAPÍTULO 2 – A OCDE E O PISA.....</b>	<b>38</b>
2.1 Origem e objetivos da organização .....	38
2.2 Estrutura Organizacional.....	41
2.3 Evolução da OCDE em Temas Educacionais.....	47
2.3.1 1ª Fase (1961-1988) .....	47
2.3.2 2ª Fase (1988 a 2015).....	54
2.4 O PISA .....	62
2.4.1 Formulação do PISA .....	65
2.5 A OCDE e seus mecanismos de governança através do PISA.....	67
<b>CAPÍTULO 3 – O JOGO DE DOIS NÍVEIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS GLOBAIS: O PISA E A BNCC.....</b>	<b>72</b>
3.1 O modelo de Leuze <i>et al</i> (2008) para o ciclo de políticas públicas globais .....	72
3.2 Capacidades Nacionais .....	75
3.2.1 Interesse e participação do Brasil em instâncias na OCDE .....	75
3.2.2 Os jogadores com poder de veto.....	81
a) A secretária-executiva do MEC.....	86
b) Ministro da Educação.....	89
c) Conselho Nacional de Educação.....	89
3.3 Análise comparativa entre o PISA e a BNCC.....	91
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

Neste momento, em países culturalmente diversos e em estágios de desenvolvimento distintos, um conjunto similar de conceitos políticos em educação está sendo aplicado. Tal fenômeno, conhecido como política educacional global, é reflexo da interlocução entre diversos atores nas relações internacionais e, nesse sentido, do espaço cada vez maior adquirido pelas organizações internacionais (OIs) para discutir educação. A emergência da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) como referência em temas educacionais é reflexo desse fenômeno. Para exercer governança, a OCDE utiliza-se de vários instrumentos. Neste trabalho, põe-se luz a um instrumento em especial: os indicadores.

A escolha por retratar a utilização de indicadores pela OCDE decorre da compreensão de que a história da organização revela que a sua expansão em temas educacionais dependeu, em maior ou menor grau, da possibilidade de exercício de seus mecanismos de governança, os quais encontram na elaboração própria de indicadores, a partir dos anos 1990, um instrumento útil de poder (JAKOBI; MARTENS, 2010). Embora a avaliação da ação pública fosse realizada pela organização em décadas anteriores, o escrutínio das políticas públicas torna-se um imperativo com a agenda neoliberal promovida pela globalização e pela governança global.

Esta pesquisa trata sobre um indicador educacional que é um marco para a OCDE: o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, em inglês). Trata-se de "uma avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países" (BRASIL, 2018). A prova é realizada a cada 3 anos e a última edição aconteceu em 2018, quando cerca de 500.000 jovens em 72 países foram avaliados em Leitura, Matemática e Ciências. Com os resultados, são gerados indicadores com o intuito de que sejam usados pelos Estados participantes na definição de suas políticas educacionais.

Como se verá ao longo da discussão teórica, o trabalho aborda as duas pontas da formulação de políticas educacionais globais. De um lado, o início desse processo com a elaboração de indicadores como ferramenta para o exercício dos mecanismos de governança da OCDE, como o PISA. Do outro, a efetividade ou não desses mecanismos com a incorporação desses indicadores em políticas educacionais nacionais, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define um conjunto progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos deveriam desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). Este documento normativo aplica-se exclusivamente à educação escolar, tal como a define o § 1º do Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) (BRASIL, 2017, p. 7).

Para a análise proposta neste projeto, o trabalho considera o jogo de dois níveis na formulação de políticas globais de educação<sup>1</sup>. Conforme Leuze *et al.* (2008, p. 5-6), no nível internacional, as Organizações Internacionais formulam modelos educacionais e incentivam a participação de países membros e não-membros em suas instâncias de elaboração e em seus grupos de discussão, como seminários, conferências e *workshops*. Ademais, também exercem pressão para disseminação de ideias e reconhecimento da relevância de seu trabalho através da sensibilização da opinião pública, como exitosamente fez a OCDE com o PISA durante as inúmeras conferências de imprensa engendradas por seus oficiais sobre esse tema. No nível nacional, esses novos modelos internacionais de educação são mediados pelas capacidades nacionais desses Estados, formadas pelos agentes com poder de veto (*veto players*) e pelas ideias nacionais sobre educação já estabelecidas.

Desse modo, a busca por correlações entre o PISA e a Base Nacional Comum Curricular coloca em questão a definição das políticas públicas como sendo a ação do Estado dentro dos seus limites nacionais e soberanos. A adoção e implementação de conceitos presentes no PISA e de recomendações da OCDE à educação brasileira dependem, claro, da ação do Estado, mas o processo de formulação e avaliação desses conceitos e recomendações, que podem se transformar em políticas públicas, resulta da interação e dos valores compartilhados entre diversos atores que interagem com a Organização; e tal interação se dá para além das fronteiras do Estado brasileiro.

Partindo desse pressuposto, no primeiro capítulo, será delimitado o marco teórico-conceitual do trabalho. Serão expostos conceitos-chave como globalização, governança global, multilateralismo, políticas públicas globais, influência, bem como as críticas

---

<sup>1</sup> Com base em Moravcsik (1997) e Wendt (1992), a perspectiva teórica apresentada por Leuze *et al.* (2008) segue concepções das escolas liberais e construtivistas de Relações Internacionais, as quais estão presentes, respectivamente, na incorporação do papel central dos atores e dos constrangimentos e oportunidades enfrentados por eles e, segundo, no papel das ideias, normas e identidades como motivadoras da mudança política.

envolvendo a utilização de indicadores no âmbito educacional. O objetivo é o de ambientar o leitor acerca dos conceitos principais que serão empregados ao longo do trabalho, já que se entende que, sem a sua compreensão, seria difícil entender a evolução do papel da OCDE em temas educacionais.

Feita a delimitação teórico-conceitual, no segundo capítulo, far-se-á uma análise sobre a trajetória da OCDE em temas educacionais de 1961 a 2015 e de como a elaboração dos próprios indicadores nos anos 1990 posiciona a organização no rol de autoridades em temas educacionais. Ademais, analisar-se-á como a OCDE exerce seus mecanismos de governança através do PISA com base no modelo de Jakobi e Martens (2010).

Para testar se esses mecanismos de governança se concretizam nas políticas educacionais em nível nacional, no terceiro e último capítulo, toma-se como estudo de caso o PISA e a maior reforma curricular do Brasil em educação básica: Base Nacional Comum Curricular (BNCC) de 2017. Investigam-se as concepções sobre educação dos jogadores com poder de veto na elaboração, aprovação e homologação da BNCC, bem como os interesses do Brasil com a OCDE a fim de avaliar a influência da organização sobre as capacidades nacionais. Por fim, através da análise comparativa, procura-se avaliar se o PISA e suas diretrizes são utilizadas para basear, conceituar ou justificar a BNCC.



## **CAPÍTULO 1 – MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL**

### **1.1 Multilateralismo, Organizações Internacionais e Educação**

Em um mundo marcado pela interdependência, o multilateralismo emerge como uma necessidade. Desde o final da II Guerra Mundial, há uma nova ordem na qual a ação multilateral se torna crucial para que os resultados das tomadas de decisões não sejam mutuamente desagradáveis. Desse modo, analisar o multilateralismo é entender que diversos atores das relações internacionais precisam encontrar consenso para problemas comuns. Enquanto a governança global está para a redistribuição da autoridade que não se fundamenta somente no Estado-nação, como se verá nas próximas subseções, o multilateralismo é um instrumento da governança, isto é, são os espaços políticos nos quais a coordenação política é exercida.

Tendo a sua gênese em uma visão estadocêntrica, o multilateralismo se transforma e deixa de ser exclusivamente caracterizado, como definira Keohane (1990, p. 731), pela “prática de coordenação de políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados, através de acordos *ad hoc* ou por meio de instituições” para um fenômeno no qual a coordenação de esforços políticos não é exercida exclusivamente pelo Estado-nação, envolvendo múltiplos atores. Como exemplo dessa transformação, as Organizações Internacionais, de mero instrumento do multilateralismo, passam a ser, também, atores (MORGAN, SHAHJAHAN, 2014, p. 192). Tal fenômeno é sentido em maior medida com o fenômeno da globalização nos anos 1980, o qual altera, também, a maneira como analisamos políticas educacionais.

Nesse sentido, a expansão de organizações multilaterais como a Organização da ONU para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e o Banco Mundial (BM) sobre temas educacionais são um fenômeno progressivo e de grande relevância nos dias atuais à medida que passam a discutir e estabelecer diretrizes para a educação tanto para seus países-membros, como, indiretamente, para os demais.

É certo também que tais organizações não compartilham o mesmo entendimento sobre o papel da educação em um sistema socioeconômico. A UNESCO, o PNUD e a Unicef, por exemplo, são caracterizados por uma perspectiva mais humanista da educação, fundamentada na concepção de Direitos Humanos. Por outro lado, o Banco Mundial e a OCDE promovem um discurso economicista e produtivista, no qual a educação importa na medida em que essa

fornece as habilidades necessárias para gerar crescimento econômico. Ainda que haja discordância entre as abordagens mais humanistas ou mais neoliberais, é certo que, para qualquer uma delas, a educação é um meio para o desenvolvimento (VALIENTE, 2014, p. 47).

A educação sob o ponto de vista dessas organizações auxilia o processo de desenvolvimento, fomentando mudanças significativas em estruturas sociais, atitudes cotidianas e instituições nacionais, como também a aceleração do crescimento econômico, a redução das desigualdades e a erradicação da pobreza. Conforme Todaro e Smith (2015, p. 18)

Desenvolvimento, em sua essência, deve representar toda a gama de mudanças pelas quais todo um sistema social, sintonizado com as diversas necessidades básicas e aspirações em evolução de indivíduos e grupos sociais dentro desse sistema, se afasta de uma condição de vida amplamente percebida como insatisfatória. uma situação ou condição de vida considerada material e espiritualmente melhor.

A educação para o desenvolvimento, sob o ponto de vista das organizações internacionais, entende que os sistemas de educação são expedientes para o desenvolvimento humano, social e econômico. Nesse sentido, a educação tanto aprimora aspectos sociais, ao garantir aos indivíduos uma vida melhor para si e para suas famílias, quanto contribui para a economia nacional, ao colaborar para a geração de riqueza e para o progresso de suas sociedades (CHABBOTT, 1998, p. 209). Resultado desse consenso e exemplo da atuação multilateral, muitas vezes conjunta, das organizações internacionais é a Declaração de Incheon para a Educação 2030<sup>2</sup> (UNESCO, 2016). No documento, que estabelece uma agenda mundial para a educação, com a inclusão de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, há a proposição tanto de metas humanistas (como educação inclusiva e equitativa), como também, neoliberais (como a educação de qualidade, engendrada pela formulação de avaliações de larga escala como o PISA).

---

<sup>2</sup> Segundo a declaração, as seguintes agências e organizações da sociedade civil participaram na elaboração do documento: o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR), ONU Mulheres e o Banco Mundial; a Parceria Global pela Educação (GPE); a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Educação Internacional (EI); a Campanha Global pela Educação (GCE); a Campanha da Rede Africana de Educação para Todos (ANCEFA); a Associação do Pacífico Sul da Ásia para Educação Básica e Adulta (ASPBAE); e Intel.

Entretanto, como as Relações Internacionais não são uma ciência exata, não há consenso quanto à causa central que leva essas organizações a pensarem a educação como um meio para o desenvolvimento. Conforme Mundy (1998, p. 448-449), são três as principais correntes teóricas sobre Organizações Internacionais que explicam o desenvolvimento das políticas educativas em âmbito internacional.

Primeiro, os neomarxistas argumentam que as práticas e as políticas educativas desenvolvidas pelas organizações internacionais são instrumentos do neoimperialismo ocidental. Nesse sentido, segundo Mundy (1998, p. 448-449), as abordagens neomarxistas conferem pouca importância aos fundamentos do bem-estar social das organizações internacionais e raramente olham para organizações como o Unicef e UNESCO.

Por outro lado, os neoinstitucionalistas atribuem às organizações internacionais, como representantes dos Estados, o papel de construir uma cultura global caracterizada por políticas educativas homogêneas, atreladas a ideais modernos de nação e cidadania. De certo, há em curso um processo de convergência política e difusão de políticas públicas na área da educação, contudo, para Mundy (1998, p. 449), os neoinstitucionalistas falham ao considerar as organizações internacionais meros instrumentos dos Estados.

Por último, a teoria crítica, fundamentada em autores como Antonio Gramsci e Robert Cox, entende que o multilateralismo é reflexo de uma relação dialética entre três forças principais que compõem os sistemas Estado-sociedade: a evolução do sistema capitalista, as reações de poder entre os Estados e o desenvolvimento das forças sociais e de poder na sociedade (MUNDY, 1998, p. 450). Isso significa que o multilateralismo não tem um significado fixo todo o tempo. Para a teoria crítica, o multilateralismo é construído e transformado ao longo da história e, portanto, das transformações sofridas na ordem mundial.

Isso não significa que o multilateralismo está subordinado todo o tempo à ordem mundial. Conforme Mundy (1998, p. 452), a teoria crítica advoga que a ordem multilateral do pós-guerra introduz um novo espaço político no qual um “mundo” é imaginado, discutido e contestado por diferentes atores. Às vezes, a ordem mundial dada pela hegemonia de uma potência dominante molda as possibilidades da ação multilateral; outras vezes, é a possibilidade da ação multilateral que transforma essa ordem. Nesse sentido, Cox (1992, p.177) analisa que

O multilateralismo, nesse contexto, será percebido como parte da institucionalização e regulação da ordem existente e, em parte, como o local da luta entre forças conservadoras e transformadoras. Os significados e propósitos do multilateralismo e,

portanto, as estruturas novas ou modificadas que o multilateralismo pode ajudar a criar, devem ser derivadas de sua relação com as tensões e conflitos na ordem mundial.

Desse modo, este trabalho repousa sobre a teoria crítica no que tange à sua interpretação do multilateralismo na educação. É certo que a visão estadocêntrica da interdependência complexa proposta pelo neoinstitucionalismo não consegue explicar a nova realidade de produção de políticas públicas internacionais, tampouco o neomarxismo ao conferir ao *hegemon* o poder de moldar toda e qualquer política, mantendo as instituições multilaterais como um instrumento passivo. O multilateralismo, como mecanismo de cooperação formal, não pode, desta forma, ser pensado apenas considerando os Estados como seus atores, já que a sociedade civil e as próprias organizações internacionais têm adquirido um papel cada vez mais pertinente. Tais atores possuem suas próprias agendas e buscarão influenciar e pautar as normas, os princípios e as políticas desenvolvidas em âmbito multilateral.

Somente através do reconhecimento dos atores não-estatais no âmbito multilateral é possível conceber o papel das organizações internacionais no desenvolvimento de políticas educativas hoje. Como se verá na próxima seção, a maneira de disseminação de políticas educativas se transformou ao longo do tempo, de uma visão estadocêntrica para outra que considera diversos atores não estatais na produção de recepção de ideias. Ademais, no próximo capítulo, ao discutirmos sobre a evolução da OCDE em temas educacionais, veremos como as três forças propostas pela teoria crítica influíram sobre as possibilidades de atuação da organização. Ora a relação hegemônica dos Estados Unidos moldou os estudos da organização ora o contexto econômico apresentou desafios a serem respondidos, ora a própria organização definiu suas pautas.

No caso da OCDE, a ampliação dessas forças capazes de influenciar a coordenação de esforços políticos na busca de soluções para problemas comuns numa ordem global não foi melhor definido senão por O'Brien *et al* (2000, p. 206-210) ao empregar o termo multilateralismo complexo<sup>3</sup>. Através desse conceito, os autores tentam encapsular as diversas interações que existem entre Estados, empresas, especialistas, sociedade civil e organizações internacionais na política mundial. O multilateralismo complexo considera que os Estados

---

<sup>3</sup> O'Brien *et al* (2000, p. 207) salientam que o termo não deve ser confundido com interdependência complexa. Segundo os autores, o conceito de interdependência complexa, cunhado por Keohane e Nye (1977) refere-se a um tipo ideal, o que não seria o caso do multilateralismo complexo. Segundo, enquanto a interdependência complexa tenta explicar o comportamento estatal, o multilateralismo complexo pretende entender os processos de governança global, no qual o comportamento estatal é apenas um dos elementos – embora seja o mais importante.

“são os principais árbitros no sistema internacional, contudo, devem coexistir com uma cacofonia de vozes da sociedade civil” (WOODWARD, 2008, p. 77). No multilateralismo complexo, os interesses de atores estatais e não-estatais são construídos a partir da interação entre eles. A política nacional, portanto, não pode ser avaliada sem se considerar o contexto internacional. As políticas promovidas na educação por organizações internacionais são menos coercivas e mais consensuais e baseiam-se em outras formas de poder, como a busca por legitimidade, a influência sobre a opinião pública e o engajamento de grupos sociais.

Isso é relevante porque o PISA não é construído apenas por oficiais governamentais. Assim, as ideias presentes no exame e as recomendações políticas provenientes dele são o reflexo desse multilateralismo complexo<sup>4</sup>. A OCDE (2012, p. 4) reconhece a inserção de outros atores na consecução dos trabalhos do Departamento de Educação e entende que o trabalho da organização é o de “fornecer um fórum onde os governos, empresas, sociedade civil e academia podem compartilhar as melhores práticas e aprender uns com os outros”.

Desse modo, à medida que o conceito de multilateralismo passa a englobar novos atores e escalas de produção e implementação política, melhor ele explica a expansão das OIs na área da educação. Dado que o processo de elaboração e implementação de políticas públicas globais também perpassa a esfera nacional, a incorporação de atores não-estatais na coordenação de esforços políticos promove a expansão da lógica discursiva da organização, a qual não depende apenas da atuação estatal para que seja reproduzida. Desse modo, a organização atua tanto sobre o Estado quanto sobre a sociedade civil, transformando-a em um grupo de interesse importante. Isso porque as organizações internacionais utilizam-se de seminários, *workshops*, conferências, entre outros eventos para divulgar seus estudos e ganhar legitimidade com os diversos grupos de interesse que atuam na educação, a fim de que suas recomendações sejam implementadas localmente. Como se verá no capítulo 2 deste trabalho, tal processo foi contínuo e gradual, influenciado pela conjuntura histórica de cada período.

---

<sup>4</sup> Woodward (2008, p. 77-79) analisa o multilateralismo complexo existente na OCDE. O autor analisa que, longe de ser um espaço de diálogo entre perspectivas divergentes, a OCDE tem selecionado minuciosamente os membros da sociedade civil e os domínios em que são admitidos. Desse modo, não se trata de um processo de baixo para cima, mas de cima para baixo, onde as elites da instituição utilizam táticas para que a sociedade civil reforce a agenda neoliberal da instituição, obstruindo processos contra-hegemônicos ao regime dominante. .

## 1.2 Globalização

No início da seção anterior, foi afirmado que a globalização alterou o conceito de multilateralismo; de uma definição estadocêntrica, as diversas mudanças promovidas pela globalização fomentaram o conceito de multilateralismo complexo. Ao mesmo tempo, tal fenômeno também modificou a maneira como analisamos políticas educacionais. É necessário, portanto, definir sobre qual globalização é tratada neste presente trabalho.

Alguns autores consideram que a globalização é um processo em andamento desde o século XVI, quando das primeiras Grandes Navegações Europeias. Contudo, para o presente trabalho, toma-se como marco temporal o final dos anos 1970, já que é nesse período que o processo de globalização permite a emergência e consolidação de novos tipos de poder e formas de influência multilateral mais complexas sobre os sistemas educativos nacionais. Desse modo, as últimas quatro décadas testemunharam a criação de uma verdadeira política educacional global.

Mundy *et al* (2016, p. 4) definem globalização como “a desterritorialização de relacionamento sociais, políticos e econômicos e a rápida integração das sociedades entre unidades anteriormente delimitadas, chamadas Estados-nações”. Dito de outro modo, a globalização pode ser vista como uma série de processos que transformam a organização espacial de relações sociais, gerando tanto fluxos transcontinentais e interregionais quanto o desenvolvimento de atividades, interação e exercício de poder para além das fronteiras nacionais por comunidades epistêmicas.

O conceito de comunidades epistêmicas é aqui empregado para se referir a redes de especialistas os quais, baseados no conhecimento sobre determinados temas, desenvolvem uma série de ações para desvendar relações de causa e efeito sobre problemas complexos da sociedade contemporânea. As comunidades epistêmicas tentam influir na agenda política ao promover debates coletivos e propor políticas específicas. Conforme Haas (1992, p. 3), as comunidades epistêmicas podem ser nacionais ou transnacionais, mas é consenso que reúnem profissionais com competências em um domínio particular, os quais são reconhecidos nacional ou internacionalmente, conferindo-lhes certa autoridade nesse domínio ou área de assunto. Em geral, as comunidades epistêmicas, ainda que consistam de profissionais de várias disciplinas, geralmente compartilham visões similares, através de crenças, princípios, noções políticas, entre outros fatores.

Nesse sentido, Pessoni (2017, p. 27) argumenta que a globalização pode ser entendida como “um conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais e culturais que ocorreram no mundo em decorrência da reestruturação do capitalismo mundial ao final do século XX”. Como pano de fundo, a autora explica que a globalização foi intensificada com o fortalecimento da abordagem neoliberal na economia, a qual prega a restrição do papel estatal para setores essenciais e o livre-mercado. A diminuição das barreiras em termos de comércio, fluxos de bens e serviços, aliada à revolução tecnológica na comunicação, introduz novos desafios, exigências e abordagens gerenciais ao setor educacional, como discorre Akkari (2011, p. 22) *apud* Pessoni (2017, p. 27),

A globalização é caracterizada pelo predomínio da economia de mercado, acompanhada de políticas para a liberalização do comércio de bens ou de serviços e pelo desenvolvimento das migrações internacionais. Este processo ocorre em um contexto onde a relação tempo e espaço parece diminuir, em especial pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação

Assim, entende-se que uma das facetas mais significativas da globalização é a econômica. Mundy *et al* (2016, p. 4-5) argumentam que a globalização acelerou o processo de integração econômica, o qual tem ocorrido desde o final do sistema de *Bretton Woods* e o movimento subsequente em direção à desregulamentação do capital. Com isso, há a emergência de cadeias produtivas cada vez mais integralizadas, aumento do fluxo de capitais, financeirização da economia, entre outros fenômenos que promovem uma economia global. Imersos nesse novo momento econômico, os Estados terão que se adaptar para superar os desafios impostos por uma economia global e mais competitiva, a fim de promover seu desenvolvimento. A provisão da educação, portanto, será um instrumento do Estado para fazer frente a esses novos desafios.

A competitividade do mercado, promovida pela globalização, terá consequências fundamentais na estruturação dos sistemas educacionais. Pessoni (2017) é crítica da globalização da educação ao afirmar que ela reforça desigualdades e que seus defensores entendem que o sistema educacional deve ser estruturado para servir aos interesses do capitalismo. Sob essa perspectiva, as escolas são os espaços por excelência para a formação de jovens com as competências e habilidades demandadas pelo mercado. Nessa lógica de mercado, segundo Pessoni (2017, p. 29), a escola passa a ser encarada como uma empresa, na qual a educação é um bem de consumo para formar trabalhadores, os alunos são os clientes e os professores são os prestadores de serviço.

Nessa era de livre-mercado e competição global, é certo que os lucros em muitos setores econômicos dependem substancialmente do desenvolvimento de bens e serviços de alto valor agregado. Os governos enfrentam um dilema, pois devem balancear um regime tributário globalmente competitivo ao passo que precisam financiar os altos custos de uma demanda crescente por educação e tecnologia. Sob a lógica imposta pela globalização econômica, as organizações internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, ganham proeminência para discutir educação ao oferecer soluções para os problemas da globalização. Como exemplo, tem-se o conceito de aprendizagem ao longo da vida, patrocinado pela OCDE e que surgiu como um dos primeiros discursos políticos no campo da educação, sendo rapidamente adotado, pelo menos retoricamente, em países desenvolvidos e em desenvolvimento (MUNDY, 2016, p. 5-6). O PISA também é um ótimo exemplo dessa lógica, como acrescenta Pereira (2016, p. 42-43) ao afirmar que

Os processos de aferição na educação, em particular o PISA- OCDE, assumem um espaço considerável no processo de globalização, pois o programa busca aferir o quanto os sistemas educacionais – determinados socialmente – estão preparando os estudantes para o mercado de trabalho. Além disso, a OCDE, como ator do processo de globalização, pressiona os países a desenvolverem processos internos de mensuração e quantificação de seus sistemas, tendo como foco principal o desempenho estudantil. Em um movimento ideológico, o organismo defende e impõe um conceito de qualidade educacional em harmonia com as demandas do capital e justificado por intermédio da emergência da sociedade do conhecimento.

Assim, a globalização é um fenômeno transformador da sociedade no século XXI. A agenda neoliberal que a acompanha impõe aos Estados novas lógicas aos seus sistemas educacionais, que devem responder a esses desafios. Contudo, outras forças sociais e econômicas também emergem no mundo globalizado e pressionarão o principal ator das relações internacionais na busca de seus interesses, o que remete ao próximo conceito a ser analisado: governança global.

### **1.3 Governança Global**

O conceito de governança global emerge nas teorias de Relações Internacionais na década de 1980, época na qual se intensificam os fluxos de bens, informações, pessoas e serviços através da revolução tecnológica representada pelos avanços nas comunicações e nos transportes. Dado que tal fenômeno desafia a noção de territorialidade ao expandir os efeitos de acontecimentos, antes locais, a um nível global, o debate sobre governança global ganha maior relevância no cenário internacional. Desse modo, governança global pode ser entendida



como um produto da globalização e, também, da modificação do conceito de multilateralismo à medida em que esse passa a incorporar atores não-estatais.

Em um primeiro momento, governança global era definida como sinônimo de governar ou com a existência de instituições formais com autoridade política e, desse modo, controle. Nesse sentido, governança significaria um conjunto de instituições políticas as quais objetivam coordenar e controlar relações sociais interdependentes. Contudo, é certo que não há governo mundial em um sistema anárquico, como o atual sistema de Estados soberanos. Dado que não há uma autoridade superior para levar a cabo as decisões dessas instituições, os estudiosos sobre governança começaram a repensar tal conceito e a ampliá-lo. Era preciso uma nova conceituação que abarcasse a regulação dessas relações interdependentes na ausência de uma autoridade política supranacional e que levasse em conta uma gama de atores, interesses e dinâmicas formais e informais (ROSENAU, OTTO, 2000, p. 12).

Dois pioneiros na nova conceituação de governança global, Rosenau e Otto (2000), através de seu livro “Governança sem Governo”, discorrem sobre as modificações no sistema internacional decorridas de uma tensão permanente entre o global e o local à medida em que há uma reordenação das relações de autoridade, as quais se encontram dispersas em múltiplos níveis. Isso significa que os Estados são desafiados pela emergência de novas forças, tanto internas quanto externas, no exercício de sua autoridade e resolução de problemas. Multinacionais, organizações não-governamentais, organizações governamentais, conglomerados de mídia, entre outros, tentam pautar a agenda política em nível nacional e internacional, dialogando com os interesses dos Estados. Assim, Rosenau e Otto (2000, p. 15) argumentam que

governança não é o mesmo que governo. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto a governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo.

Rosenau e Otto (2000) alteram o sentido de governança global, que deixa de se referir simplesmente à governança *do* global para significar a governança *no* global, isto é, a reorganização das relações de autoridade em um mundo globalizado. Essa governança no global, portanto, não deve ser considerada como uma camada de instituições supranacionais, isto é, acima dos governos. A governança no global é o resultado da pulverização da

autoridade que será exercida em múltiplos níveis, com estruturas de governança tanto regionais e mundiais quanto subnacionais e locais.

De que modo, então, manifesta-se a governança global na educação? Qual a relação entre multilateralismo, governança e globalização? Tal qual a globalização, a governança global altera a maneira como analisamos as políticas educacionais. Com a emergência de novos atores e novas formas de governança, o ato ou processo de governar não está fundamentado exclusivamente no Estado-nação, mas envolve múltiplos atores e escalas na produção e implementação política (MORGAN, SHAHJAHAN, 2014, p. 192). Desse modo, as organizações internacionais promovem um ambiente multilateral e tentam influenciar o conteúdo dos debates e reformas educacionais em nível nacional, alterando a relação Estado-educação, conforme Verger *et al* (2012, p. 21),

Em grande parte, a governança global da educação significa a redefinição da relação entre educação e Estado. De fato, o Estado hoje está menos inclinado à provisão direta de educação e mais para o estabelecimento de padrões e mecanismos de avaliação que determinam se as escolas e universidades estão atingindo os padrões de maneira efetiva.

A análise sobre governança global da educação deve incorporar, também, as estruturas de poder que fazem parte do sistema internacional. Governança não se trata de um processo apolítico no qual os indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus interesses comuns, em um processo contínuo por meio do qual eles cooperam e acomodam interesses diversos. A governança envolve mecanismos de poder e o poder é assimétrico.

Tomemos como exemplo as diversas reformas neoliberais que sucederam a reestruturação do capitalismo no final do século XX, como apontado na subseção anterior. Como analisa Mundy (2016, p. 9), embora tanto países desenvolvidos e subdesenvolvidos experimentassem dilemas similares dos anos 1980, com relação ao papel de seus sistemas educacionais, a maneira como esses países encaravam o papel das organizações internacionais, como a OCDE, era diferente. De um lado, para os países desenvolvidos, as organizações internacionais funcionavam como fóruns multilaterais em que, em um ambiente aparentemente técnico e neutro, ajudariam os países a identificar e, conseqüentemente, emular, as estratégias educacionais dos países com melhor desempenho. Do outro lado, os países subdesenvolvidos

tinham menos opções na matéria, uma vez que a ajuda de organizações internacionais é frequentemente atrelada à adoção de políticas favorecidas por essas organizações e seus membros mais poderosos. Mas mesmo, e talvez especialmente, nesses casos, os formuladores de políticas têm sido propensos à adoção voluntária dos discursos da política global, seja porque eles não tinham experiência em fazer

políticas nacionais efetivas e não dispunham de outras soluções, ou porque, ao usarem a linguagem da política global, ganhavam credibilidade política, mesmo quando as políticas não puderam ou não foram implementadas (MUNDY, 2016, p. 9).

Ademais, a padronização de sistemas educacionais, proposta pelo PISA, pode ser vista como um importante mecanismo de governança global. Testes desse tipo “ajudam a constituir o globo como um espaço proporcional de medição, criando um modo epistemológico de governança global através do alinhamento de comunidades epistêmicas globais e nacionais e padrões de aprendizagem” (SELLAR e LINGARD, 2014, p. 932).

Desse modo, o termo “governança global”, conforme utilização neste trabalho, inclui esquemas formais e informais bem como atores estatais e não-estatais, isto é, todas as instituições, processos, regimes e redes que contribuem para a ação coletiva e a resolução de problemas no sistema internacional. Ademais, como exposto por Rosenau e Otto (2000), a governança não é o mesmo que governo, pois esse último implica existência de hierarquia, bem como um governo mundial.

#### 1.4 Políticas Públicas Globais

Tradicionalmente, políticas públicas são pensadas e conceituadas no âmbito doméstico e na centralidade da figura estatal. Fronzaglia (2011, p. 34) analisa que, durante quase 50 anos, "dos primeiros estudos das — *policy sciences* de Lerner e Lasswell nos Estados Unidos dos anos 50 ao neoinstitucionalismo do final do século XX, tem-se reiterado a concepção de políticas públicas, incluindo todo o seu ciclo<sup>6</sup>, a partir de uma perspectiva nacional.

Nesse sentido, Souza (2007, p. 165-166) discorre que política pública possui diferentes conceitos, entre os quais

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a

<sup>5</sup> Embora o termo *Policy Sciences* (análise de políticas públicas) tenha sido mencionado pela primeira vez no trabalho de Laswell (1936) “como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA 2008, p.163), a consolidação dessa vertente teórica ocorre a partir da década de 1950, em um contexto político marcado pela necessidade de otimização dos recursos do governo que seria feita através de estudos e pesquisas desenvolvidas por especialistas. com o objetivo concreto de produzir conhecimentos aplicáveis na solução dos problemas concernentes a atuação do Estado, através da melhor eficácia e racionalidade das suas ações, como, por exemplo, o estabelecimento de instituições e a produção de dados estatísticos (FRONZAGLIA, 2011, p. 35).

<sup>6</sup> O ciclo de uma política pública são a agenda, elaboração, implementação e avaliação.

definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi *apud* Rezende (2004: 13): política pública é "uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas".

Embora não haja uma única definição sobre o que são políticas públicas, como bem discute Souza (2003, p. 13) é sabido que essa envolve a atuação do governo sobre as grandes questões que permeiam a vida de seus cidadãos. Nesse sentido, as definições de políticas públicas direcionam a natureza dessas políticas para o local onde tais políticas são desenvolvidas e discutidas. O processo de formulação das políticas públicas "é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real" (SOUZA, 2003, p. 14).

Em um cenário de governança global e multilateralismo, há um desafio às definições mais tradicionais de políticas públicas quando os cientistas políticos as restringem ao âmbito doméstico. Se se restringe as políticas públicas somente ao âmbito nacional ou à tarefa de solucionar problemas, ignora-se um elemento essencial da política, que é a interação entre diversos atores em torno de interesses e ideias, seja no nível nacional ou internacional. Como discutido nas subseções anteriores, as organizações internacionais, por exemplo, elaboram conceitos e programas os quais são muitas vezes implementados em extensa colaboração com os governos. Desse modo, os espaços e atores na produção dessas políticas não estão restritos às fronteiras nacionais, sendo, portanto, necessária a reflexão sobre o conceito de políticas públicas internacionais.

Segundo Fronzaglia (2011, p. 78), as políticas públicas internacionais devem ser entendidas como processos dinâmicos os quais ocorrem pela interação de atores nacionais e internacionais. A especificidade de uma política pública internacional está na gênese em âmbito internacional, podendo ser desenvolvida tanto em organizações internacionais quanto em fóruns, encontros e conferências internacionais elaboradas por essas organizações ou por iniciativa de atores nacionais. Ademais, uma política pública internacional é assim definida quando atende certas características. Ela deve ser reconhecida internacionalmente; deve

---

<sup>7</sup> As obras citadas por Souza (2003) no excerto são respectivamente: MEAD, L. M. *Public policy: vision, potential, limits*. **Policy Currents**, 1-4, fev. 1995; LYNN, L. E. **Designing Public Policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980; PETERS, B. G. *Review: understanding governance – policy networks, governance, reflexivity and accountability* by R. W. Rhodes. **Public Administration**, 76: 408-509, 1998; DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.; LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958; REZENDE, F. C. **Por Que Falham as Reformas Administrativas?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

possuir objetivos de implementação e expansão para diversos Estados; é parte de uma dinâmica transnacional de construção; e objetiva concretizar suas ações e normatizações em nível nacional através da ação do Estado em interação com outros atores.

Com base nessa conceituação, as políticas públicas internacionais são diferentes da internacionalização de políticas públicas. Por exemplo, o Brasil é reconhecido como exportador de políticas sociais como o Bolsa Família ou de políticas urbanas como o *Bus Rapid Transit*. São políticas formuladas em âmbito nacional, mas, por ser um exemplo bem-sucedido de política social e urbana, termina por ser emulado em outras localidades, em um processo de difusão de política pública, ou seja, de sua internacionalização. No caso das políticas públicas internacionais, “há uma grande porosidade do processo de formação de políticas públicas, dotando-lhe de um viés “desnacionalizante” que parece caracterizar os processos de *policy-making* na era da interdependência e da globalização assimétrica, notadamente nos países periféricos” (FARIA; FILGUEIRAS, 2007, p. 807).

De igual forma, as políticas globais no campo da educação têm sua gênese não mais na área delimitada pelas fronteiras de um Estado específico, mas na interação entre diversos atores no plano internacional, os quais tentam propor uma agenda global a fim de formular políticas para reformar a educação mundial. Como mencionado anteriormente<sup>8</sup>, as organizações internacionais são os atores mais proeminentes nesse sentido e constroem modelos ideais de educação, tomando para si o papel de autoridade científica nesse campo. Assumem esse papel a ONU (Organização das Nações Unidas), com a UNESCO (Organização da ONU para a Educação Ciência e Cultura), o PNUD e a UNICEF, além da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e o Banco Mundial. Ademais, outras instituições econômicas internacionais como o BIRD (Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), o FMI (Fundo Monetário Internacional) e a OMC (Organização Mundial do Comércio) também participam, em menor medida, desse processo.

O modelo universal adotado por essas agências em escala mundial explica as semelhanças entre os processos educativos em várias regiões do mundo, fragilizando as influências dos contextos regionais na definição das finalidades e objetivos da educação em cada contexto. Dessa forma, o processo de internacionalização se dá mediante o crescente domínio das agências internacionais na formulação das políticas educativas. As políticas

---

<sup>8</sup> Consultar subseção “Multilateralismo”.

públicas globais podem ser detectadas através da influência que as organizações internacionais exercem sobre as políticas educacionais, especialmente em países considerados periféricos, à medida em que viabilizam o projeto neoliberal, de modo que as redes públicas de educação sejam orientadas por interesses de uma economia globalizada.

O PISA reúne características de uma política pública internacional porque tem como objetivo final mudanças na estrutura e funcionamento das políticas públicas da educação básica que dependem, em último grau, de decisões e implementações dos respectivos Estados de origem participantes no exame. Nesse sentido, o seu espaço de elaboração é internacional, contudo, a sua adoção em nível nacional depende, em última instância, da vontade estatal. Desse modo, este trabalho concorda com a perspectiva de Souza (2007, p. 173) ao considerar a autonomia relativa do Estado na implementação de políticas públicas. Dito de outro modo, há um espaço próprio de atuação estatal, ainda que esse sofra de influências externas e internas. "Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. Avaliações como o PISA demonstram que a elaboração de políticas públicas se tornou mais complexa, sujeita a influências nacionais e internacionais, e com impactos significativos.

Interessante notar que, posto que o impacto de comparações internacionais como o PISA é naturalmente mais evidente quando elas revelam que um país tem um desempenho comparativamente baixo, eles também são significativos em países com desempenhos satisfatórios, principalmente se o exame mostra resultados diferentes das percepções usualmente compartilhadas no âmbito doméstico. Conforme Schleicher e Zoido (2016, p. 377), o PISA tenta fomentar um ambiente político favorável a reformas educacionais ao promover o debate sobre o tema, como no exemplo abaixo discutido pelos referidos autores.

Na Alemanha, o debate sobre políticas educacionais e mudanças à luz do PISA 2000 foram intensas. Confrontado com resultados inferiores aos esperados no desempenho dos alunos, o PISA desencadeou um debate público sobre políticas e reformas educacionais que ficou conhecido como “choque PISA”. Por exemplo, a equidade nas oportunidades de aprendizagem nas escolas tinha sido dada como garantida, esforços foram dedicados para garantir que as escolas fossem financiadas de forma adequada e equitativa. Os resultados do PISA 2000, no entanto, revelaram grandes disparidades socioeconômicas nos resultados educacionais entre as escolas. Análises posteriores [...] sugeriram que estudantes alemães de origens sociais mais privilegiadas eram direcionados para as escolas acadêmicas de maior prestígio. resultados educacionais superiores, ao passo que estudantes de origens sociais menos privilegiadas eram direcionados para escolas profissionalizantes de menor

prestígio, que geram resultados educacionais mais pobres (Schleicher, Zoido, 2016, p. 377)

Tratando ainda sobre o impacto do PISA e sua relevância nas políticas nacionais, Breakspear (2012) revelou, em estudo encomendado pela OCDE e realizado com representantes nacionais do Conselho do PISA (*PISA Governing Body*), que em torno de 70% dos países consideram que os decisores políticos reconhecem o PISA como um indicador importante na avaliação da efetividade do sistema escolar<sup>9</sup>. Nesse estudo, o objetivo da pesquisadora e da OCDE foi o de avaliar se os resultados do PISA afetam as reformas educacionais nacionais e o processo de elaboração dessas políticas, a fim de avaliar se o exame tem ou não um efeito normativo. De um total de 65 participantes, foram usados os dados fornecidos por 37 países<sup>10</sup>. Dado os resultados, o estudo concluiu que o PISA se tornou um instrumento confiável na avaliação do desempenho escolar mundialmente e que ele tem influência nas reformas educacionais na maioria dos países participantes.

Tabela 1 – Percepção do PISA como indicador importante, para os sistemas educacionais, para os decisores políticos

	Porcentagem de resposta	Quantidade
<b>Extremamente</b>	5.4%	2
<b>Muito</b>	64.9%	24
<b>Moderadamente</b>	24.3%	9
<b>Não Muito</b>	5.4%	2
<b>De modo algum</b>	0.0%	0
<b>Não Sei</b>	0.0%	0

Fonte: Breakspear (2012)

Por fim, através da análise comparativa entre o BNCC e os objetivos e conceitos do PISA saberemos se, no Brasil, esse instrumento de avaliação que se tornou uma política educacional internacional, influencia as políticas educacionais brasileiras. É certo que o Brasil já fornece a cada escola secundária informações sobre o nível de progresso que é necessário para que o país tenha desempenho dentro da média dos países da OCDE no PISA em 2021 (SCHLEICHER E ZOIDO, 2016, p. 383), contudo, saberemos se, semelhante ao México, por exemplo, o país, com a BNCC, incorporou essas metas na reforma educacional, servindo como um destaque entre o desempenho nacional e internacional a fim de superar esse hiato.

<sup>9</sup> Breakspear (2012, p. 4) aponta algumas limitações do estudo, como os resultados serem baseados apenas na resposta de um representante por país/economia. A autora informa que uma gama maior de participantes de um mesmo Estado poderia facilitar o desenvolvimento de uma análise mais abrangente sobre o uso do PISA.

<sup>10</sup> O questionário fornecido pelo Brasil, segundo Breakspear (2012, p. 10) não foi utilizado devido à incompletude das respostas enviadas.

## 1.5 A governança através dos números na educação

Para alguns (DAVIS *ET AL*, 2012; SCHLEICHER, ZOIDO, 2016; KELLEY, SIMMONS, 2015; HANSEN, MUHLEN-SCHULTE, 2012), os processos de avaliação internacional tornaram-se o baluarte da política educacional moderna. Nesse sentido, comparações internacionais como o PISA se estabeleceram como indispensáveis para a reforma educacional, que costumava ser concebida como um domínio essencialmente doméstico. Mas há também céticos (BROOME *ET AL*, 2017; HØYLAND *ET AL*, 2012), que consideram a obsessão moderna por dados comparativos e avaliações inócua, pois, ainda que se tentem despolitizar a ação pública, a própria elaboração desses indicadores já pode ser considerada um ato político. Há ainda questões sobre até que ponto as lições políticas derivadas de comparações internacionais podem ser transferidas para diferentes contextos socioeconômicos e culturais. O certo é que diversas organizações internacionais dedicam grande parte do seu trabalho à elaboração de indicadores a fim de comparar e avaliar países distintos e influenciá-los no tocante às suas políticas, numa verdadeira governança através dos números.

Nesse sentido, por que os governos utilizam indicadores para nortear suas políticas educativas? Muitos estudiosos divergem sobre as razões que levam os Estados a darem tanta atenção aos indicadores, mas parte da resposta sobre a sua eficácia pode ser encontrada na definição de Davis *et al.* (2012, p. 6)

Um indicador é uma coleção nomeada de dados ordenados por classificação que pretende representar o desempenho passado ou projetado de diferentes unidades. Os dados são gerados através de um processo que simplifica os dados brutos sobre um fenômeno social complexo. Os dados, nessa forma simplificada e processada, podem ser usados para comparar unidades de análise específicas (como países, instituições ou corporações), sincronicamente ou ao longo do tempo, e avaliar seu desempenho por referência a um ou mais padrões.

Esse é também o entendimento de Schleicher e Zoido (2016, p. 377) ao analisarem que as comparações internacionais podem mostrar o que é possível na educação, em termos de qualidade, equidade e eficiência dos serviços educacionais. Ao comparar os resultados nacionais alcançados com os dos sistemas de educação de melhor desempenho do mundo, os governos podem promover uma melhor compreensão de como os diferentes sistemas educacionais lidam com problemas similares, e eles podem ajudar a definir metas compatíveis com aquelas definidas pelos líderes educacionais do mundo. Não menos importante, em face



da rápida melhoria dos sistemas de ensino, mesmo aqueles que afirmam que a posição relativa dos países reflete principalmente fatores sociais e culturais, devem admitir que a melhoria educacional é possível. Os autores acrescentam que embora as comparações internacionais, por si só, não possam identificar relações de causa e efeito entre insumos, processos e resultados educacionais, elas lançam luz sobre as principais características em que os sistemas educacionais mostram semelhanças e diferenças e tornam essas características importantes visíveis para educadores, formuladores de políticas e o público em geral.

Nesse sentido, Davis *et al.* (2012, p. 12-21) acrescentam que muitas decisões políticas hoje são influenciadas por indicadores, mas tal influência não é facilmente revelada. A extensão da influência de indicadores pode ser direta, como faz o Banco Mundial, que usa seus indicadores de boa governança para decidir como alocar seus recursos ou muito mais sutil, como no caso do PISA, o qual parece operar na governança global de maneira difusa ao influenciar a opinião pública para adotar novas abordagens e agentes políticos quanto às políticas públicas em educação. Nesse caso, “os indicadores são atraentes aos tomadores e formuladores de decisão porque eles se apresentam como eficientes, consistentes, transparentes científicos e imparciais” (DAVIS *et al.*, 2012, p. 15-16).

Kelley e Simmons (2015) argumentam que indicadores de performance, como o PISA, podem influenciar as políticas domésticas dos Estados, principalmente se eles: i) são baseados no monitoramento sistemático; ii) são comparáveis e quantitativos; iii) são formulados por um ator ou grupo de atores respeitados; iv) e são altamente disseminados. A influência desses indicadores é um exercício de poder chamado por Joseph Nye (2004) de *soft power*, isto é, uma forma de governança informal.

Hansen e Muhlen-Schulte (2012) argumentam que o uso dos indicadores se tornou uma prática essencial na governança global. Contudo, as razões para o seu emprego e as implicações para o exercício da governança ainda são pouco exploradas. Eles analisam que os números exercem poder sobre a construção da realidade na medida em que parecem mostrar o mundo como ele realmente é. A sua utilização surge com a prática moderna liberal que torna os governos julgáveis, permitindo escrutínio crítico da autoridade na sociedade contemporânea. Como os números são encarados como “mais estáveis do que as palavras”, eles ajudam a gerar uniformidade entre objetos diferentes, a comparar elementos distintos, a ordenar as relações sociais. A utilização desses indicadores, portanto, permite a governança à distância e a disseminação de “verdades” além-fronteiras pelas organizações internacionais, por serem apresentados dissociados de interesses políticos.

Por outro lado, há também contestação quanto à utilização desses indicadores para basear decisões sobre políticas públicas educacionais. Davis *et al.* (2012, p. 19) analisam que há debates tanto técnicos sobre os dados que estão ou não estão sendo usados ou os pesos atribuídos a cada um dos componentes para formulação desses indicadores quanto sobre as teorias sociais e políticas que fomentam a sua criação. O discurso de imparcialidade desses indicadores e a proposição de soluções *one size fits all* podem mascarar decisões arbitrárias e ideologias inerentes à sua formulação.

Nesse sentido, Broome *et al* (2017) e Høyland *et al* (2012) criticam o poder indireto exercido pelas organizações internacionais através dos indicadores. Broome *et al* (2017) criticam a utilização desses *benchmarks* na formulação e avaliação de políticas públicas. Eles concluem que os indicadores não merecem sua reputação como uma agregação de observações neutras do progresso nacional em uma dada área de assunto. Em vez disso, afirmam que eles sofrem de problemas de validade de construção e de conteúdo, porque carecem de uma base científica para operacionalizar conceitos altamente políticos em categorias que são percebidas como objetivas e de valor neutro. Ao final, analisam que a formulação de *benchmarks* globais, como o PISA, são elaborados pelas organizações com o fim de hierarquizar os Estados, promovendo imagens super simplificadas do mundo como uma divisão entre formas ideais e patológicas da política e do desempenho do Estado. Apesar de conter problemas metodológicos significativos e representar ideias políticas contestadas como melhores práticas, os indicadores alcançam legitimidade - e, portanto, a tração política - ao se apoiar no *status* das organizações que os produzem como avaliadores especializados

Høyland *et al* (2012) sugerem que os índices devam apresentar o elemento incerteza o qual é inerente à sua formulação. Os autores asseveram que, ainda que pareçam precisos e neutros, os *rankings* são construídos a partir de decisões arbitrárias. Se a incerteza não é incorporada no índice, os indicadores podem levar a um comportamento direcionado ao ranking (*rank-seeking behaviour*). Isso significa que as políticas são formuladas para melhorar a performance nesse índice e não a performance real. Assim, os autores sugerem que os países sejam agregados em grupos nos quais as diferenças entre esses países dentro desse grupo não sejam grandes demais.

## 1.6 Influência como consenso

Diversas são as publicações em Relações Internacionais e Ciência Política que utilizam o termo “influência”, ainda que, frequentemente, não haja uma conceituação consistente sobre o que ele significa. Mormente, o conceito é relacionado à definição de poder. Para este trabalho, cabe uma diferenciação.

Teorias realistas têm definido poder como as capacidades materiais de um Estado para mover um outro Estado numa direção preferida. Mearsheimer (2001, p. 57), considera que poder são o conjunto de recursos materiais que estão disponíveis para um Estado e que a acumulação dessas capacidades materiais se torna um objetivo estatal ao facilitarem seu sucesso estratégico-militar. Nesse sentido, a influência é como um poder inconsciente; a influência acontece porque um Estado possui poder – capacidades materiais – suficiente para, caso precise usá-lo, alcançar atingir seus objetivos. Isso significa que nenhum Estado pode ignorar a possibilidade de que esse poder possa ser usado. Em resumo, a teoria realista trabalha a influência como decorrente do poder e leva em conta apenas o poder que deriva dos Estados, contribuindo pouco para os estudos das Organizações Internacionais.

Numa perspectiva institucionalista, Nye (2002) define poder como a habilidade de conseguir os resultados que se deseja e, mais especificamente, como a habilidade de influenciar o comportamento de outros para conseguir o que se deseja. Nesse sentido, Nye (2002) introduz dois tipos de poder. O *hard power* baseia-se em ameaças enquanto o *soft power* baseia-se na habilidade de moldar as preferências de outros. Conforme Martinelli (2016, p.69), o *soft power* é um tipo de poder que, diferentemente do *hard power*, não está restrito somente aos Estados. “Qualquer tipo de ator, seja estatal ou não-estatal, pode exercer o *soft power* devido à sua característica indireta, transnacional e não imediata. A questão que caracteriza o *soft power* é sua esfera que engloba aspectos ideológicos, sociais e culturais”. O *soft power*, para Nye, deve atrair o ator a querer imitar quem exerce tal poder, e não obrigá-lo ou coagi-lo a fazer o que se deseja, o que constituiria o emprego de *hard power*. Desse modo, a teoria institucionalista tem avançado para outras formas de poder; sem, contudo, diferenciar poder e influência de maneira clara. Para Nye, a influência também é exercida quando se emprega *hard power*, de modo que, a coerção, por exemplo, seria um tipo de influência.

Em face a dificuldade de um conceito adequado para influência no âmbito das organizações internacionais e da produção de políticas públicas globais, um conceito útil é apresentado por Villa (1999, p. 23). Segundo sua abordagem, dada a descentralização

característica dos processos de produção política com a globalização, a busca de soluções políticas e técnicas escapa ao monopólio estatal. Isso abre oportunidades para que atores não-estatais influenciem o processo político. Refutando a noção de influência como “uma relação entre agentes em que um induz os outros a agirem de uma forma que de outra maneira não agiriam”, Villa (1999) assevera que poder e influência não são sinônimos. Para Villa, o meio específico do poder é a força e o monopólio de sua utilização repousa no Estado. Por outro lado, o meio específico da influência é o consenso. Com as palavras do próprio autor “um ator tem poder de mando, em última instância, na medida em que controla a coerção física; quando carece desta, mas se vale de meios consensuais para conseguir o objetivo de encontrar obediência nas vontades alheias, tem influência”.

Para Villa (1999, p. 24), no âmbito transnacional, a categoria influência significa a capacidade de determinar certos resultados independentemente das estruturas formais de autoridade. Com isso, Villa (1999) procura destacar a ideia de que, diferente do Estado, os atores transnacionais não precisam reproduzir formas domésticas de autoridade para poder articular-se nos processos de produção de políticas. A fonte da “autoridade” dos atores transnacionais, como a OCDE, tem que ser encontrada nas respostas às demandas para problemas globais. Ela pode ocorrer tanto em esferas formais quanto informais de atuação.

Dessa maneira, o conceito de influência elaborado por Villa (1999, p. 23) preconiza que, enquanto os meios coercitivos são empregados de modo a se conseguir que os outros façam aquilo que se quer, os meios consensuais buscam moldar preferências de modo a fazer com que os outros queiram aquilo que se quer. Neste sentido, as ideias, a cultura, e as instituições assumem um papel fundamental na construção desse consenso nas soluções para problemas globais. Na OCDE, ideias políticas são coproduzidas através do diálogo, debate e negociação entre o Secretariado e os *policy-makers* nacionais; uma vez que o acordo mútuo é alcançado, a política é transferida através de relatórios técnicos e a implementação é supervisionada pelo processo de revisão por pares (CLIFTON, DÍAZ FUENTES, 2014, p. 249). Consequentemente, quanto maior a influência da OCDE na área educacional, em nível nacional e internacional, mais uniformes serão as políticas públicas nacionais.

Nesse sentido, a influência da OCDE/PISA sobre a política nacional e sobre a BNCC pode ser definida como um processo causal no qual a OCDE influencia uma decisão do Brasil através do seu envolvimento no processo de decisão política brasileiro. Influência, desse modo, é uma causa, não um efeito. Contudo, para que essa causa possa ser percebida, também teremos que identificar seu efeito. Dito de outro modo, a OCDE influencia o Brasil (causa) se

a decisão do Brasil sobre o conteúdo da BNCC reflete as preferências da OCDE (efeito). Mais especificamente, entende-se que a OCDE exerce influência, em primeiro lugar, ao intencionalmente manipular os jogadores com poder de veto e, em segundo lugar, moldar as preferências dos outros atores envolvidos direta ou indiretamente no processo de elaboração, aprovação e homologação da BNCC.

A escolha por influência – não poder - também se baseia no fato de que a OCDE não tem nenhuma autoridade formal sobre o Brasil, já que esse não é membro permanente da organização nem ela se constitui em um poder supranacional. Ademais, a OCDE não tem nenhum poder de voto sobre as decisões sobre políticas públicas educacionais no país. Dito isso, a sua capacidade de influenciar está fundamentada na capacidade de levantar um problema na agenda política doméstica e, consensualmente, convencer os atores envolvidos na elaboração e aprovação da BNCC de que sua abordagem com relação à educação é correta, através de seus mecanismos de governança (disseminação discursiva, avaliação por pares e estabelecimento de padrões) os quais serão trabalhados por Jakobi e Martens (2010).

Ademais, para analisar a influência da OCDE sobre as políticas públicas em âmbito nacional, é preciso considerar que os processos de mudança social em um país específico como o Brasil são dependentes de um multilateralismo complexo entre as OIs, ONGs, entes públicos e privados, especialistas, opinião pública e os Estados nacionais. Especialmente, a influência da OCDE está alicerçada na produção do conhecimento gerado pela organização e na sua articulação com esses diversos atores das relações internacionais por meio do conhecimento gerado. Como define Sellar e Lingard, a sua influência é em natureza epistêmica (2014, p. 921).

Assim, para organizações como a OCDE, o conceito de influência é de vital importância. Oposto ao poder enquanto instrumento coercitivo sobre os Estados, a influência baseia-se em outros mecanismos de governança. Em temas educacionais, a influência da organização está alicerçada no consenso tanto sobre a qualidade do conhecimento gerada por ela quanto nos conceitos que baseiam a necessidade da produção desse conhecimento.

## CAPÍTULO 2 – A OCDE E O PISA

### 2.1 Origem e objetivos da organização

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) é sucessora da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), que foi fundada em 1948. A ideia de se criar uma organização multilateral, voltada aos países europeus, tem como antecedente fundamental os esforços multilaterais de administração do Plano Marshall, oficialmente intitulado *European Recovery Program (ERP)*, no contexto da reconstrução europeia no pós-Segunda Guerra Mundial e de um mundo marcado pela bipolaridade de dois projetos econômicos concorrentes e conflitantes, encabeçados pelos EUA e pela URSS.

Para a concessão do pacote de empréstimos aos países europeus, os Estados Unidos exigiram que, em contrapartida, fosse criada uma instância multilateral para levar a cabo a reconstrução na qual, também, se poderia compartilhar soluções para problemas comuns. Em julho de 1947, ocorre, em Paris, a Conferência sobre a Cooperação Econômica Europeia, com a participação de 16 países, que resultou no estabelecimento do Comitê para a Cooperação Econômica Europeia (CCEE), encarregado de desenhar o programa de recuperação (OCDE, 2019)<sup>11</sup> Um ano mais tarde, os países decidiram que o estabelecimento de um organismo internacional – não apenas um Comitê – seria mais eficaz para dirigir tal recuperação. Assim, foi criada a Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE).

Inicialmente, uma organização voltada apenas para os países europeus, a experiência multilateral da OECE foi vista como bem-sucedida pelo seu principal incentivador, os Estados Unidos, ao conseguir fomentar o crescimento intraeuropeu, unificar o sistema de pagamentos através do *European System Union* e diminuir as barreiras e restrições alfandegárias. Em 1959, já com o fim do Plano Marshall, os Estados Unidos demandam a reestruturação dessa organização a fim de que ela fosse a instituição responsável pela cooperação econômica dos países industrializados, o que incluiria como membros, no médio prazo, europeus e não-europeus. Em 1960, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é criada com o objetivo de ampliar o mandato de atuação e fortalecer a cooperação já existente.

---

<sup>11</sup> OCDE. História. Disponível em: < <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/historia-ocde.htm> >. Acesso em 23 fev 2019.

O incentivo dos Estados Unidos por estabelecer a OCDE também tinha suas causas na importância geopolítica da Europa. A visão político-estratégica estadunidense considerava necessária a manutenção da estabilidade econômica através do processo de integração, tanto de países europeus quanto de suas ex-colônias - que recentemente haviam se tornado independentes - ao modelo liberal de economia de mercado. A integração desses países ao modelo capitalista, junto com os trabalhos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na área militar, era necessária para a contenção das zonas de influência soviéticas. Assim, a OCDE deveria servir, antes de mais nada, como um centro para o pensamento econômico dos países desenvolvidos comprometidos com a expansão da economia de mercado.

Nesse sentido, Schmelzer (2014, p. 173) argumenta que a OCDE surge com a missão de ser um espaço de formulação política e de construção de consenso entre os países-membros, destinada à consolidação do modelo econômico adotado no pós-guerra pelos países desenvolvidos, e em complementação ao arcabouço de outras organizações econômicas oriundas de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). Ademais, em mundo pós-colonial, a ideia de replicar o milagre do crescimento econômico europeu no pós-Guerra torna-se central para a OCDE, através de sua assistência técnica aos países do Sul Global. A fim de assegurar que suas funções se cumpram, a OCDE tem desde seus primórdios, como elementos básicos de seu funcionamento, a coordenação econômica entre seus países-membros e o fornecimento de dados estatísticos sobre o funcionamento das suas economias.

O compromisso com o desenvolvimento econômico sob o modelo liberal e a produção de informações para avaliação e monitoramento de políticas públicas está presente na Carta Constitutiva da OCDE, a qual define seus objetivos, principalmente nos 3 primeiros artigos. No artigo 1 da Carta Constitutiva de 14 de dezembro de 1960 (OCDE, 2019)<sup>12</sup>, a OCDE estabelece, como objetivos da organização, a criação de políticas que promovam a expansão da economia e do emprego e que mantenha a estabilidade financeira dos Estados-membros; que contribuam para a expansão econômica dos países-membros e dos membros em via de desenvolvimento econômico; e que contribuam para a expansão do comércio mundial de forma multilateral e não discriminatória, conforme as obrigações internacionais.

---

<sup>12</sup>OCDE. Convención de la OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/convenciondelaoede.htm>> Acesso em 24 fev 2019.

No artigo 2, os Estados-membros se comprometem a usar eficazmente suas fontes econômicas, investir recursos no desenvolvimento científico e tecnológico, adotar políticas orientadas para o crescimento econômico e estabilidade financeira interna e externa, reduzir ou eliminar obstáculos ao comércio de bens e serviços e liberalizar a movimentação de capitais. Ademais, os Estados-membros devem estar comprometidos com a contribuição ao desenvolvimento econômico dos membros e não-membros, especialmente por meio de fluxos de capitais, como a assistência técnica e a expansão de mercados de exportação.

No artigo 3, há a menção de que, para atingir esses objetivos, os países-membros devem compartilhar informações relevantes entre si e com a Organização; efetuar estudos e participar de projetos aceitos em comum acordo; e cooperar estreitamente para realizar ações coordenadas.

Com base na Carta Constitutiva, fica claro que os temas econômicos são chaves para a Organização. Contudo, ao longo dos quase 60 anos desde a sua criação, a OCDE tem se expandido tanto em número de membros quanto nos temas originalmente tratados, como se pode ver no Quadro 1 abaixo. Nesse sentido, a organização trabalha com diversos temas atualmente, como educação, foco desta pesquisa; agricultura; anticorrupção; assuntos tributários; crescimento verde; emprego; economia digital; investimento estrangeiro e multinacionais; meio ambiente; mercados financeiros; governança corporativa; trabalho e assuntos sociais; saúde; seguros e previdência privada; governança pública; estatísticas, dentre outros (OECD, 2018), conforme Figura 1. A grande variedade de temas tratados demonstra a capacidade de articulação da Organização e sua versatilidade em abordar temas diversos e interrelacionados, de forma a incluí-los na agenda de desenvolvimento e crescimento dos membros e não-membros parceiros.

Quadro 1 - Países-membros da OCDE e ano de adesão

Os 35 países da OCDE			
País	Data de adesão	País	Data de adesão
Alemanha	1961	Irlanda	1961
Austrália	1971	Islândia	1961
Áustria	1961	Israel	2010
Bélgica	1961	Itália	1962
Canadá	1961	Japão	1964
Chile	2010	Letônia	2016
Coréia do Sul	1996	Luxemburgo	1961
Dinamarca	1961	México	1994



Eslováquia	2000	Noruega	1961
Espanha	1961	Nova Zelândia	1973
Eslovênia	2010	Polônia	1996
Estados Unidos	1961	Portugal	1961
Estônia	2010	Reino Unido	1961
Finlândia	1969	Rep. Tcheca	1995
França	1961	Suécia	1961
Grécia	1961	Suíça	1961
Holanda	1961	Turquia	1961
Hungria	1996		

Fonte: OCDE, 2018<sup>13</sup>.

Figura 1 - Áreas trabalhadas pela OCDE



Fonte: OCDE, 2018<sup>14</sup>.

## 2.2 Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional da OCDE é formada por um Conselho Geral, composto pelos ministros de Relações Exteriores e Finanças dos países-membros e, em uma reunião anual, por chefes de Estado. Cabe ao Conselho Geral indicar o secretário-geral da Organização, com mandato de quatro anos, cuja responsabilidade é coordenar as reuniões bimestrais e anuais, estabelecendo o elo entre as representações dos países e entre estas e o

<sup>13</sup> OCDE. *List of OECD Member countries - Ratification of the Convention on the OECD*. Disponível em: < <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.html>>. Acesso em 25 fev 2018.

<sup>14</sup> OCDE. *Trabalhando com o Brasil*. Disponível em: < <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf>> Acesso em 25 fev 2019.

secretariado. No quadro abaixo, há a lista de secretários-gerais da OCDE desde a sua fundação.

Ao Secretariado, cabe a produção de propostas de políticas públicas através da coleta de dados e das pesquisas realizadas pelos Comitês. O Secretário-Geral dirige o Secretariado e é apoiado por um ou mais Secretários-Gerais Adjuntos. O Secretário-Geral também preside o Conselho, fornecendo a ligação entre as delegações nacionais e o Secretariado (OCDE, 2018)<sup>15</sup>.

Quadro 2 - Secretários-gerais da OCDE e período de atuação

<b>Angel Gurría</b>	México	<b>De 06/2006 – até 06/2021</b>
<b>Donald J. Johnston</b>	Canadá	De 06/1996 a 06/2006
<b>Jean-Claude Paye</b>	França	De 10/1984 a 05/1996
<b>Emile Van Lennep</b>	Holanda	De 10/1969 a 09/1984
<b>Thorkil Kristensen</b>	Dinamarca	De 09/1961 a 09/1969

Fonte: OCDE.

Através do Quadro 2, é possível notar que os secretários-gerais da OCDE possuem origens em diferentes países. A renovação do mandato do mexicano Angel Gurría pela terceira vez representa uma tentativa da OCDE de expandir o diálogo com outros países em desenvolvimento. Como o “relações públicas” da Organização, responsável por difundir seus objetivos, Angel Gurría tem reforçado o debate global sobre políticas econômicas, ampliado o número de membros da Organização, com destaque para Chile, Estônia, Israel e Eslovênia, além de ter fortalecido os vínculos com economias emergentes, como África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia, com vistas a torná-los países-membros. Embora congeladas, destacam-se, ainda, as tratativas com a Rússia para que se torne membro permanente da Organização (PEREIRA, 2016, p. 67).

Abaixo hierarquicamente da Secretaria Geral, há 12 departamentos que tratam de diversos assuntos, são eles: Cooperação para o Desenvolvimento; Comércio e Agricultura; Direção da Ciência, Tecnologia e Indústria; Economia; Educação e Habilidades; Empreendedorismo, Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local; Estatística; Financeiro e Assuntos Empresariais; Governança Pública e Desenvolvimento Territorial; Meio Ambiente; Política e Administração Tributária; Serviços de Emprego, Trabalho e

<sup>15</sup> OCDE. Trabalhando com o Brasil. Disponível em: < <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf> > Acesso em 25 fev 2019.

Assuntos Sociais. Os departamentos centralizam e coordenam os trabalhos dos comitês em seu âmbito de atuação e seus diretores são escolhidos pelo secretariado sob a supervisão dos países membros.

Além da responsabilidade sobre os trabalhos dos comitês, os departamentos são responsáveis por preparar relatórios de suas áreas para as reuniões anuais do Conselho Geral da OCDE. Segundo a OCDE<sup>16</sup>, cerca de 250 comitês setoriais, grupos de trabalhos e grupos de peritos estão organizados nos departamentos de acordo com suas atribuições. Ademais, ao redor de 40 mil funcionários dos governos de países-membros e não membros participam das reuniões dos comitês anualmente e estabelecem, a partir de seus países, contatos permanentes com os cerca de 2.500 funcionários da OCDE em Paris e em outros quatro escritórios da Organização localizados nas capitais da Alemanha, dos Estados Unidos, do Japão e do México.

Os departamentos são divididos em comitês setoriais e permanentes, que reúnem especialistas de diversas áreas e governos para tratar de temas específicos, com intuito de coordenar políticas, padronizar posições e monitorar os países. Nestes espaços verifica-se também a participação de representantes de outros organismos internacionais, entre eles, o Banco Mundial, União Europeia, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Unesco. Também participam organizações não governamentais, de acordo com o interesse dos comitês. Além disso, países não membros da Organização são selecionados e convidados a participar de alguns espaços e suas reuniões acontecem de duas a quatro vezes por ano (PEREIRA, 2016, p. 63).

A participação tanto de outros organismos internacionais, como de países não membros nos processos de discussão dos comitês da OCDE, revela sua estratégia política para influenciar os processos decisórios nacionais ao passo que amplia as comunidades epistêmicas que participam desse processo e que estão alinhadas com a organização.

É nos comitês setoriais que surgem as proposições dos países sobre a regulamentação de setores específicos e ali são debatidas as necessidades e conveniências para a OCDE sobre cada tema. O secretariado participa ativamente dos comitês, pois são esses os espaços das discussões, disputas e controle, nos quais ocorre o enquadramento de posições em torno das proposições dos países-membros e onde irrompem as fronteiras das nações. É a partir dos dados, estatísticas e resultados produzidos pelos comitês que o Secretariado se baseia para

---

<sup>16</sup> Mais informações em: < <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/> > Acesso em 25 fev 2019.

decidir o que pode ser convertido em aconselhamento político e boas práticas, ou mesmo em instrumentos legais, a depender de decisão do Conselho (THORSTENSEN; GULLO, 2018, p. 10).

Conforme a figura abaixo, é possível perceber as dinâmicas de governança entre os três pilares na direção da OCDE: o Conselho (*Council*), o Secretariado (*Secretariat*) e os diversos Comitês (*Committees*).

Figura 2 - Governança da OCDE

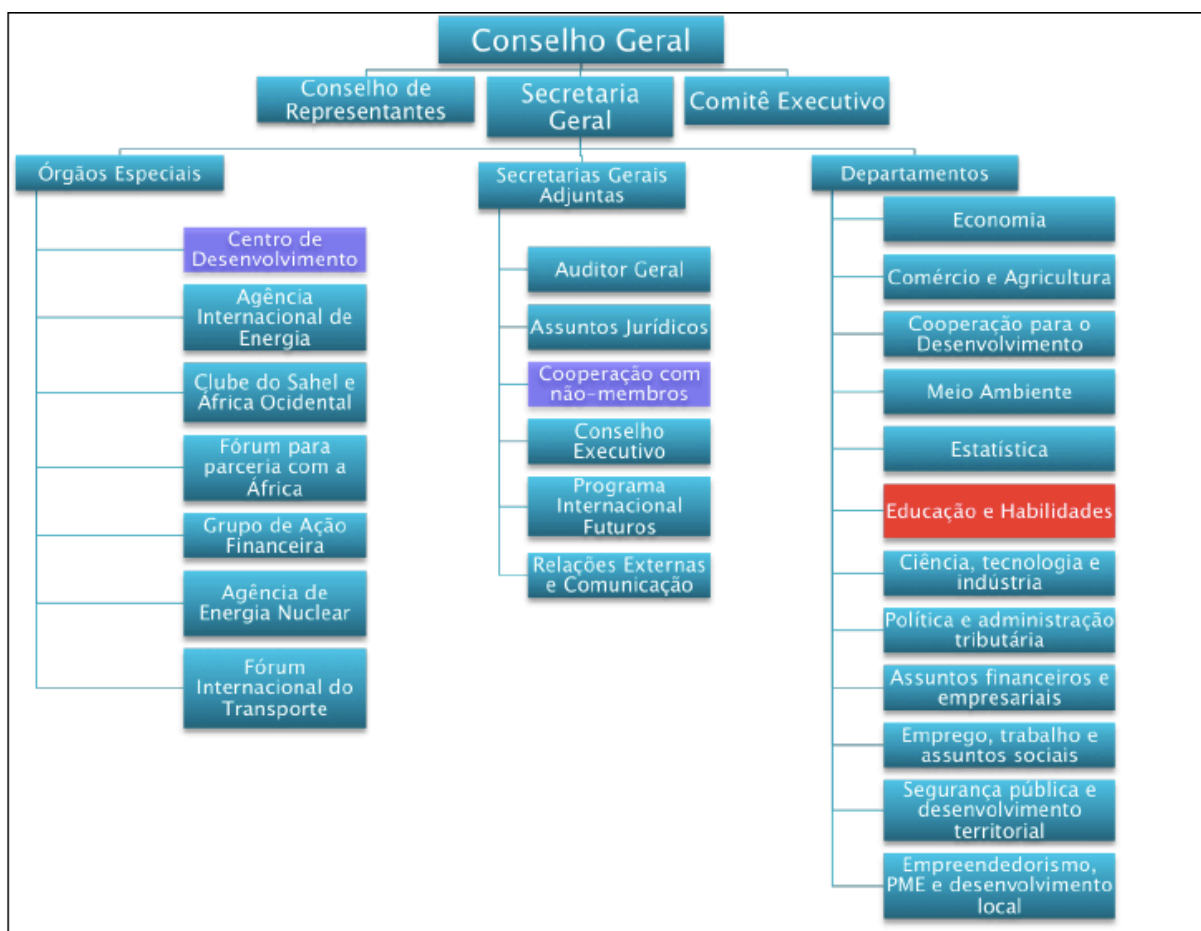


Fonte: OCDE, 2019<sup>17</sup>.

Os comitês, assim, são espaços estratégicos de elaboração política para suas áreas de atuação. Esses espaços são permeados por disputas e interesses, construindo projetos que buscam estabelecer normatizações internacionais sobre os diversos temas. Ainda, formulam subsídios para a difusão político-ideológica da Organização e seus integrantes atuam nos processos de revisão por pares. A revisão por pares significa a apreciação do desempenho de um país específico em função da implementação das recomendações e diretrizes propostas pela OCDE, o que é feito, nos casos de temas educacionais, pelo Comitê de Educação. (OCDE, 2003)

<sup>17</sup> Disponível em: OCDE. Trabalhando com o Brasil. < <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf>> Acesso em 25 fev 2019.

Figura 3 - Estrutura Organizacional da OCDE - Organograma



Fonte: Pereira (2016, p. 63)

O Departamento de Educação e Habilidades é o setor responsável pelos temas educacionais na OCDE. Conforme o documento de apresentação do Departamento, a sua função é oferecer dados comparativos e análises sobre a educação a fim de ajudar a construir sistemas educacionais eficientes e efetivos. O Departamento almeja que suas recomendações sejam um guia no processo de elaboração de políticas e reconhece que a sua pesquisa contribui para moldar agendas políticas ao identificar os problemas e como os recursos financeiros podem ser alocados para que gerem crescimento econômico (OCDE, 2014)<sup>18</sup>.

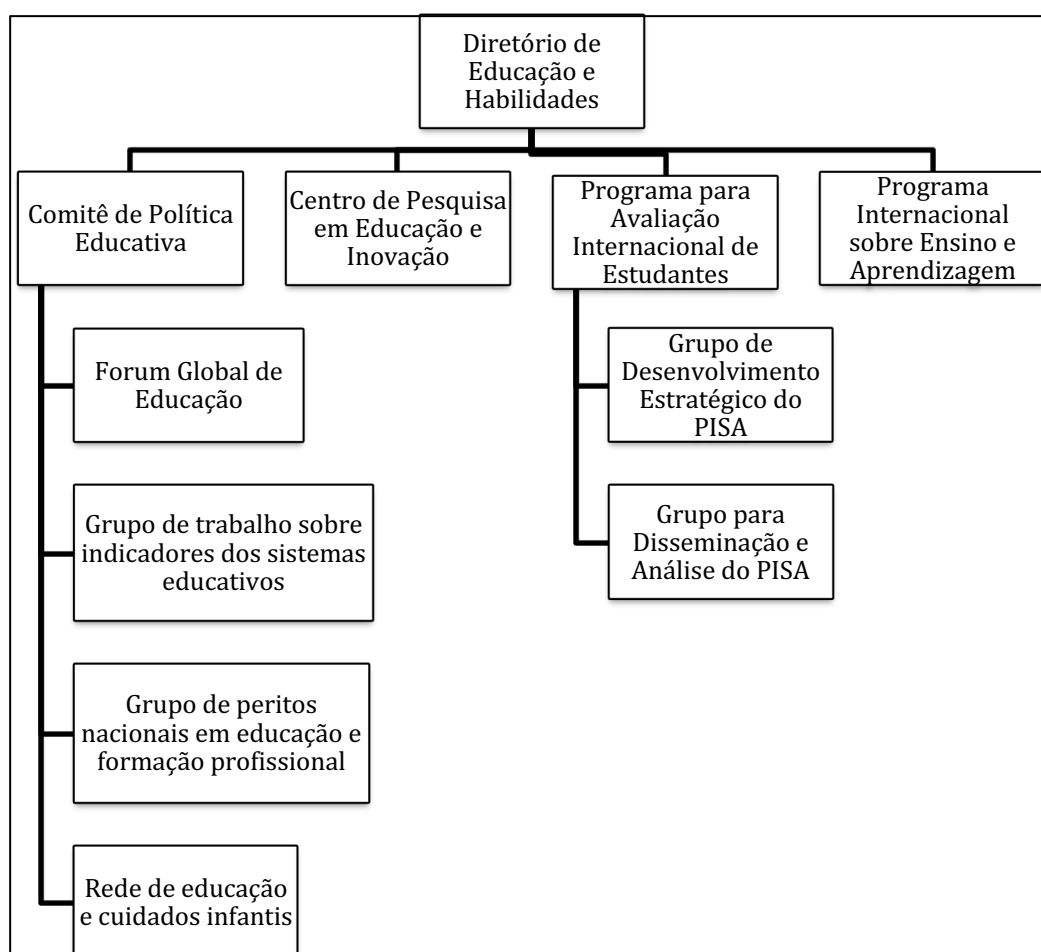
Na figura abaixo, é possível ver que o Departamento de Educação da OCDE é dividido em 4 Comitês: Comitê de Política Educativa, Centro de Pesquisa em Educação e Inovação, o Comitê para o Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) e o

<sup>18</sup> OCDE. **OECD work on Education and Skills**. Paris: OECD Publishing. 2014. Disponível em: <<https://www.um.si/en/about/mediacenter/news/Documents/OECD%20Work%20on%20Education%20and%20Skills.pdf>> Acesso em 25 fev 2019.

Comitê para o Programa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS). Abaixo hierarquicamente aos comitês, estão os grupos de trabalho. Atualmente, o Comitê do PISA possui dois grupos de trabalho, um voltado para o desenvolvimento estratégico do exame e o outro para a sua difusão internacional e análise.

A existência de um Comitê específico para o PISA demonstra a importância do exame para a organização. Ademais, a existência de um comitê específico para a disseminação do exame revela uma estratégia da organização para exercer seus mecanismos de governança baseados na construção de uma cultura global de educação, por meio do compartilhamento de suas ideias, na promoção de eventos e no contato com grupos de interesse.

Figura 4 - Estrutura organizacional do Diretório de Educação e Habilidades da OCDE



Elaborado pelo autor com base em dados fornecidos pela OCDE<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> On-Line Guide to OECD Intergovernmental Activity. Disponível em: <  
<https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByChapterView.aspx?book=true>> Acesso em 23 fev 2019

## 2.3 Evolução da OCDE em Temas Educacionais

Este trabalho segue a divisão em duas fases de Jakobi e Martens (2010) sobre a expansão da OCDE em temas educacionais. Tal divisão é baseada tanto na capacidade da organização para o exercício de seus mecanismos de governança quanto nos conceitos usados como base pela organização no desenvolvimento de projetos em educação.

### 2.3.1 1ª Fase (1961-1988)

Embora não tenha o mandato da educação em sua carta constitutiva, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a OCDE tem estado envolvida no campo educacional desde a sua fundação em 1961.

Como sucessora da OECE, a OCDE herdou a pesquisa e a *expertise* desenvolvida pela sua precursora, bem como a abordagem de produtividade e habilidades técnicas-gerenciais fundamentada na experiência dos Estados Unidos. Segundo Pereira (2014, p. 77), o foco na educação através da OECE foi resultado dos aportes do Plano Marshall, que promoveram a criação da Agência de Produtividade Europeia (EPA), aportando mais de 100 milhões de dólares para trabalhar com os centros nacionais de produtividade empresarial constituídos nos países-membros. No contexto do pós-guerra, os países europeus precisavam reconstruir suas economias e, para isso, a educação seria fundamental para aumentar sua produção, desenvolver e modernizar seu equipamento industrial e agrícola, expandir seu comércio, promover o emprego e restaurar ou manter a estabilidade de suas economias.

O ideal de modernização entende que a capacitação profissional para suprir as demandas das economias modernas, isto é, industrializadas, é um requisito central para o progresso. Para superar a escassa mão-de-obra técnica na Europa, a OECE cria o Gabinete para pessoal técnico-científico, o qual apoiaria projetos de formação de cientistas e engenheiros para atender a demanda do desenvolvimento. A educação era um investimento no desenvolvimento econômico desses países. Segundo Pereira (2014, p. 78), o consenso na OCDE de que o avanço científico é a força motora do progresso pode ser entendido como o embrião dos primeiros setores na organização voltados para a educação. Soma-se à necessidade de crescimento econômico, o contexto geopolítico da época, visto que os países europeus viam-se como coadjuvantes na disputa tecnológica entre os Estados Unidos e a URSS, principalmente após o lançamento da missão Sputnik por essa última.

A criação do Gabinete também introduz uma das marcas da OCDE que é o diagnóstico dos problemas educacionais em todos os níveis de ensino. Segundo Papadoulos (1994, p. 24), “desde sua origem, o programa foi essencialmente direcionado para o melhoramento da qualidade dos sistemas educacionais e para a expansão de sua capacidade – qualidade e números”. De projetos incipientes na avaliação dos sistemas educacionais europeus, a OCDE elaborou outros programas que perduram até os dias atuais, como o projeto “Análises nacionais” – iniciado em 1958/59 –, cujo objetivo é revisar os sistemas educacionais e adaptá-los às metas de desenvolvimento. Outro projeto importante desse período objetivava o mapeamento do pessoal técnico científico que resultou no programa “Prevendo necessidades de mão de obra na era da ciência” – iniciado no começo da década de 1950, com primeiros resultados divulgados em 1957 –, que tinha como recomendação central compilar dados e indicadores educacionais enviados pelos países membros (PEREIRA, 2014, p. 80). Esses dois projetos representam os primórdios das avaliações em larga escala de sistemas educacionais, disseminados a partir da década de 90.

Vista como uma experiência bem-sucedida, a OECE transforma-se em OCDE em 1961. Nesse ano, também são realizadas duas Conferências com foco na educação, na Suécia e em Washington, mais especificamente sobre a economia da educação e capital humano. A proeminência dessas teorias pode ser atribuída à formação do Grupo de Estudos em Economia da Educação, um *think-tank* formado por economistas e educadores, os quais investigavam as relações entre educação e crescimento econômico<sup>20</sup>. O paradigma da economia da educação, capital humano e planejamento educacional que influenciará as políticas elaboradas pela OCDE – mas também pela UNESCO e Banco Mundial – são derivadas das pesquisas desse grupo (PAPADOULOS, 1994, p. 43).

É nesse período, também, que a ONU reconhece na sessão 948 de 20 de dezembro de 1960, sobre ações para promoção do desenvolvimento econômico, que “o treinamento técnico, educação, investimentos e assistência técnica, engendrados pelas organizações internacionais ou pelos governos devem ser considerados como fatores essenciais para o desenvolvimento de nações subdesenvolvidas (RESNIK, 2006, P. 174). Desse modo, firma-se um consenso entre as principais organizações internacionais sobre o papel da educação na sociedade.

---

<sup>20</sup> Exemplos dos estudos elaborados pelo Grupo de Estudo em Economia da Educação são: *The Residual Factor e Economic Growth* (1963), *Organisational Problems in Planning Educational Development* (1963), *Financing of Education for Economic Growth* (1964), *Social Objectives in Educational Planning* (1965) (PAPADOULOS, 1994, p. 41-42).



A resolução de dezembro de 1960 é emblemática porque evidencia o que Resnik (2006, p. 173) chama de a caixa-preta da educação e crescimento (*education- economic growth black box*), a qual irá pautar até hoje a compreensão dos sistemas educacionais para a OCDE. Segundo a autora, a participação de economistas em temas educacionais, nessa organização, levaram à expansão dessa caixa-preta que engloba a tríade do seu conceito de educação: a teoria do capital humano, o fator residual e o planejamento educacional.

A teoria do capital humano afirma que o investimento em educação e treinamento é um fator-chave para o crescimento econômico. Para essa teoria, o maior nível educacional contribui para o desenvolvimento das habilidades dos indivíduos, o que lhes confere maiores salários e, em consequência, um maior bem-estar para toda a sociedade. Mais habilidades significam mais produtividade econômica. Desse modo, na era do capital humano, uma força de trabalho altamente qualificada é comparável a um fator de produção no sistema capitalista. O investimento em educação, portanto, deve ser aplicado no desenvolvimento de habilidades úteis para o mercado de trabalho (VALIENTE, 2014, p. 42).

O fator residual é um jargão utilizado por economistas para definir a diferença entre o valor estimado de crescimento do Produto Interno Bruto e o crescimento real. Pesquisadores perceberam que os elementos clássicos para o crescimento do PIB: trabalho, terra e capital não eram suficientes para explicar tal crescimento. Resnik (2006, p. 182) analisa que a teoria neoclássica tem explicado essa diferença pelo investimento em educação. Isso fomentou pesquisas para quantificar o percentual do crescimento do PIB como resultado do investimento em educação, como, por exemplo, na remuneração crescente de pessoas com educação formal como retorno financeiro da educação. De modo similar, a OCDE (2001), em seu manual para mensurar a produtividade e crescimento econômico, tem chamado esse fator residual de investimentos intangíveis (*intangible investments*) e atribuído a eles especial importância no que ela intitula economia baseada no conhecimento (*knowledge-based economy*).

Por fim, o planejamento educacional relaciona-se com a expansão da educação no final da década de 1950. Ao aumentar os gastos nacionais com educação, economistas buscaram avaliar os custos relacionados à educação como parte do orçamento nacional e prever as necessidades dos sistemas educacionais. Isso incluía estimar os gastos com estruturas educacionais à luz da demanda prevista por serviços educacionais e investir em mão-de-obra a partir da demanda estimada pelo mercado de trabalho (RESNIK, 2006, p. 183). Hoje, o Estado tem reformulado a abordagem sobre planejamento educacional ao diminuir sua

contribuição para a expansão de sistemas formais de ensino bem como a responsabilidade sobre o sucesso profissional de seus cidadãos.

A influência estadunidense sobre os países da OCDE também não passou despercebida nas conferências de 1961. No sistema bipolar da Guerra Fria, conforme Pereira (2016, p. 81), as conferências sobre educação se debruçaram sobre as ações dos países para destinar mais verbas para a educação, a fim de que aumentassem suas “reservas de capital humano”, principalmente nas ciências e tecnologias. O objetivo era atender não apenas a uma demanda econômica interna dos países europeus, mas também uma demanda geopolítica, qual seja, o combate ao avanço russo - representado pelo Sputnik - nessas áreas e a preparação dos países para o processo de “concorrência pacífica” entre eles, fruto do próprio desenvolvimento assimétrico no sistema capitalista.

Como fruto dessas conferências e das novas metas que se delinearam para os países europeus, os quais almejavam um crescimento de 50% para a década subsequente, a organização passa a realizar projetos-piloto para diagnosticar os problemas educacionais dos países europeus, a fim de resolver os desafios quanto à falta de pessoal técnico e científico na região. Como exemplos, temos o “Projeto Regional Mediterrâneo” (MRP), o “Programa de estatísticas educacionais e técnicas de análise quantitativa”, e o “Programa de bolsas”.

Segundo Pereira (2016, p. 82), o MRP articulava seis países mediterrâneos<sup>21</sup> com o intuito de aplicar os objetivos da conferência de Washington de 1961. Dessa forma, o MRP tinha como objetivos elaborar relatórios nacionais que identificassem as necessidades educacionais dos próximos quinze anos (1961 a 1975) e colocar em prática propostas a respeito dos recursos necessários para satisfazê-las. Nesse ínterim, a OCDE assumiu a formação de técnicos e especialistas que iriam compor as equipes nacionais e também constituiu uma comissão de especialistas da Organização para acompanhar e monitorar os trabalhos. Como resultado, foi recomendada à ampliação de escolas técnicas e que os investimentos fossem feitos em áreas demandadas pela demanda futura no desenvolvimento econômico desses países.

Sobre esse projeto, Papadoulos (1994, p. 45) acrescenta que a coordenação de esforços políticos entre os ministérios nacionais e a OCDE permitiu que os grupos de trabalho tivessem acesso a uma ampla gama de informação, tais como as projeções de renda nacionais, dados censitários, levantamentos sobre mão de obra e educação. Entretanto, conflitos

---

<sup>21</sup> Os países que participaram do MRP são: Grécia, Itália, Portugal, Espanha, Turquia e Iugoslávia (PAPADOULOS, 1994, p. 43)

ideológicos também ocorreram. O MRP era dominado por economistas, os quais tinham uma visão divergente dos educadores a respeito dos problemas de desenvolvimento educacional. Sob uma visão produtivista da educação, essa era vista como “importante demais para ser deixada nas mãos de pedagogos”. Esses dados eram enviados pelos Estados e não poderiam ser comparáveis entre si.

O segundo projeto dessa primeira fase da Organização foi o “Estatísticas Educacionais e Técnicas de Análise Quantitativa” (1961), que tinha como objetivo medir os sistemas educacionais tendo por referência os padrões de matrículas, em todos os níveis de ensino, que seriam necessários para o crescimento econômico. Sob o discurso da economia da educação, a modernização necessária para o desenvolvimento provinha da expansão de sistemas formais de ensino; contudo, era necessário aferir em larga escala, ainda que de maneira rudimentar, a fim de orientar os investimentos em educação de acordo com as demandas de mercado. Com as aferições, foram feitas as primeiras tentativas de comparação internacional dos sistemas educativos, com bases em indicadores que prescindem os contextos socioeconômicos e culturais de cada país. Em síntese, este foi o precursor tanto do trabalho posterior sobre Indicadores Educacionais Internacionais como da formulação e disseminação de padrões educativos, através de rankings internacionais (PEREIRA, 2016, p. 84-85).

Em 1962, inicia-se o terceiro projeto com base na conferência de Washington de 1961. O Projeto de bolsas (1962) recrutava jovens economistas, educadores, estatísticos e sociólogos para estagiar nas equipes dos projetos e receber formação sobre os objetivos da OCDE e de seus países membros em relação à educação. O objetivo do Programa era tanto disseminar os princípios norteadores da organização na elaboração de políticas públicas quanto na capacitação desses jovens para que formem parte do corpo de servidores nacionais e políticos sobre esse tema (PEREIRA, 2016, p. 86). Ainda hoje, a OCDE recruta jovens de países membros e não-membros para programas de estágio na sede da organização, em Paris.

As demandas por aferição dos sistemas educacionais, sob o viés keynesiano e da economia da educação continuaram na década seguinte. Ainda que um tema marginal na organização, a experiência com esses três projetos-piloto eleva a estrutura organizacional disponível para a educação nos anos 1970. Segundo Jakobi e Martens (2010, p. 164), em 1967, o Conselho Executivo da Organização aprova a criação do Centro para Pesquisa e Inovação em Educação (CERI), que, de fato, institucionaliza a política educativa no âmbito da OCDE e, em 1970, o Gabinete para pessoal técnico e científico (OSTP) é transformado em Comitê Educacional, formalizando a legitimidade da educação como uma atividade na

organização. Em 1975, a educação ganha *status* de Departamento, juntamente com temas sociais e de mão-de-obra, sob o “Departamento de Assuntos Sociais, Mão-de-obra e Educação”, salientando as ligações entre o mercado de trabalho e as políticas educacionais.

Os anos 1970 também marcam um desafio para os preceitos keynesianos na condução do crescimento econômico. Morgan e Volante (2016, p. 4) analisam que, nessa década, os economistas começam a duvidar da receita keynesiana à medida que os países da OCDE começam a enfrentar altas taxas de inflação, baixo crescimento econômico, altas taxas de desemprego e déficits no balanço de pagamentos. Soma-se a isso, as demandas sociais, tanto de trabalhadores quanto de universitários, que se seguiram desde as manifestações de março de 1968. Exigia-se uma visão menos tecnicista e mais democrática da universidade, incorporando a dimensão social da educação, valorizando, também, carreiras nas ciências sociais, e não apenas engenharias.

A Conferência de Paris de 1970 tenta incorporar parte das demandas sociais, ainda que a relação economia-educação permaneça fundamental. Segundo Pereira (2016, p. 88), a dimensão social pode ser identificada em novas diretrizes da organização emitidas nessa conferência, como a atenção à educação básica, a incorporação das mulheres no mercado de trabalho e tentativa de ajustar os jovens de maneira eficaz na vida laboral. Em termos práticos, a OCDE formulou os seguintes programas: “Análise e formação docente” (1970); “Foco na escola e no processo de ensino e aprendizagem e em políticas de desenvolvimento e pesquisa” (1970); o “Programa de construção de prédios escolares” (1972); “Formação internacional para o gerenciamento da educação” (IMTEC) (1973); e o “Gerenciamento do ensino superior” – IMHE (1971).

Embora tenha empreendido esforços na avaliação de sistemas educacionais e na elaboração de indicadores desde a sua origem, seja em projetos-piloto ou sob o guarda-chuva de uma estrutura formal dentro da organização, a OCDE, nessa primeira fase que termina em 1988, com o lançamento do Programa de Indicadores de Sistemas Educativos, não pode ser considerada uma autoridade em temas educacionais.

Jakobi e Martens (2010, p. 76) analisam que, até essa época, era claro que o compilamento de indicadores comparativos sobre vários sistemas educacionais era um desafio grande demais para a OCDE. Os dados não eram confiáveis e eram publicados com atraso, devido ao fato de a OCDE não produzir seus próprios dados. De modo contrário, ela compilava dados enviados pelas autoridades nacionais, sem que fossem sujeitos à um processo de escrutínio, ainda que os dados tivessem erros nítidos. Embora a organização

solicitasse aos seus Estados-membros que elaborassem os dados estatísticos de acordo com o manual da organização, não havia nenhuma declaração vinculante e cada país enviava seus dados com base em seus próprios métodos. É preciso lembrar que a OCDE não possui mecanismos clássicos de governança, conhecidos como *carrots and sticks*, de modo que ela não dispõe de recursos para ajuda financeira ou empréstimos (*carrots*), ou sanções e cláusulas retaliatórias (*sticks*), como o Banco Mundial (CLIFTON, DÍAZ-FUENTES, 2014, p. 251). Já que a adesão à metodologia da organização é sempre voluntária, a OCDE, até a década de 1990, publicava o que as agências nacionais enviavam, tornando tanto as estatísticas produzidas impossíveis de serem comparadas entre os países quanto de pouca valia ao processo político nacional.

Ainda mais importante, até os anos 1970, a OCDE não foi além de identificar a necessidade de dados educacionais. De fato, ela conseguiu disseminar a ideia de que os indicadores em educação podem oferecer informações relevantes para o planejamento educacional, entretanto, foi incapaz de levar a cabo qualquer política específica, muito menos colocá-las em um processo de implementação no nível nacional. Nesse sentido

As condições ainda não estavam em um estágio que permitisse o desenvolvimento de mecanismos de governança além da produção de políticas. Em particular, a OCDE não possuía as capacidades organizacionais para desenvolver indicadores significativos nem a autoridade neste campo de políticas para comprometer os seus estados membros com o seu quadro de recolha de indicadores educacionais (JAKOBI, MARTENS, 2010, p. 77)

Tal situação se transforma nos anos 1990. Como exemplo, Morgan e Shahjahan (2014, p. 198) analisam que a influência da OCDE na governança global da educação foi fortalecida pela sua habilidade de empregar sua estrutura administrativa para alcançar seus objetivos nos anos 1990. Quando a OCDE adota a produção de indicadores como uma atividade central nessa década, ela cria uma estrutura de governança interna para isso, o que não tinha sido feito antes. Dentro do “Departamento de Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais”, os oficiais da OCDE estabeleceram a “Divisão para estatística e indicadores”, a qual mesclava os recursos do “Centro para Pesquisa e Inovação Educacional” (CERI) e do “Comitê de Educação”. Desse modo, diferente dos anos 1970, a OCDE criou a estrutura burocrática necessária para sustentar seu papel de produção do conhecimento na educação nos anos 1990.

Assim, a primeira fase da OCDE em termos educacionais é marcada pela formulação de projetos educacionais sob a abordagem keynesiana, onde a educação é vista como um investimento. Cabe ao Estado exercer o planejamento educacional, elegendo as áreas técnicas

e científicas demandadas pelo mercado, a fim de gerar crescimento econômico e desenvolvimento. A OCDE, por outro lado, auxiliaria o Estado na consecução de seus projetos. Contudo, embora os primeiros trabalhos da OCDE sobre dados de educação realmente tenham produzido algumas avaliações para a formulação de políticas nacionais, seu impacto em termos de mudança nas políticas, coordenação e convergência dessas políticas públicas foi ineficaz.

### 2.3.2 2ª Fase (1988 a 2015)

Nessa segunda fase, que vai de 1988 a 2015, a OCDE firma-se como uma autoridade política em termos educacionais. A ascensão da OCDE, uma organização econômica internacional, sem poder vinculante nem mandato constitutivo nesse tema, mostra a capacidade da Organização em se adaptar ao novo cenário que emerge com o fim do Sistema de Bretton Woods e da Guerra Fria, e o fortalecimento da globalização.

O primeiro fator de fortalecimento da organização foi a alteração de suas recomendações políticas quanto à educação, para uma perspectiva neoliberal. Como dito na seção anterior, os anos 1970 já mostravam indícios da limitação da teoria keynesiana em um cenário de estagflação. Nesse momento, já com a derrocada do modelo alternativo à sociedade capitalista que a URSS representava, já não havia, também, justificativa para a manutenção de um Estado robusto para garantir o bem-estar social (*welfare state*). Desse modo, o contexto político e econômico ditou a mudança de paradigma da OCDE, a qual, ainda que sempre tenha apoiado o livre mercado, adota uma perspectiva neoliberal (MORGAN E VOLANTE, 2016, p. 4).

Nesse sentido, a OCDE passa a recomendar políticas de ajuste baseadas em mecanismos de mercado. Para isso, os Estados deveriam diminuir os gastos totais em bem-estar social. Quanto à educação, esse novo regime significou uma mudança de responsabilidade do Estado para com o indivíduo. A teoria do capital humano que, até o final dos anos 1970, baseava-se nos *inputs* educacionais, ou seja, no investimento público tanto em despesa de pessoal quanto na promoção da massificação da educação, é privatizada e passa a ancorar-se nos *outputs* educacionais.

Os *outputs* educacionais significam um foco em resultados e performances e a construção de mecanismos de transparência e responsabilização (*accountability*) para identificar e superar ineficiências do setor público. A abordagem neoliberal sobre a educação

passa a incorporar práticas e técnicas gerenciais as quais são base no mercado privado, conhecida como Novo Gerenciamento Público (MORGAN E VOLANTE, 2016, p. 2). A mensuração e o monitoramento da qualidade passam a ser uma constante dos sistemas educacionais a fim de que esses se tornem competitivos e eficientes. Para que as escolas sejam eficientes, devem fazer mais com menos.

Sobre esse aspecto, a OCDE (2013, p.3, grifos do autor) se manifesta, coadunando os conceitos da abordagem neoliberal e do Novo Gerenciamento Público, ao declarar que

Os governos têm dedicado cada vez mais atenção às comparações internacionais, na busca por **políticas efetivas** que assegurem as perspectivas social e econômica dos indivíduos, que ofereçam incentivos para uma maior **eficiência** no processo de escolarização, e que auxiliem na alocação de recursos para atender às demandas crescentes. Como parte de sua resposta a esse contexto, a Diretoria para Educação e Habilidades da OCDE tem dedicado um **enorme esforço ao desenvolvimento e à análise dos indicadores quantitativos**, os quais são internacionalmente comparáveis e anualmente publicados no relatório *Education at a Glance*. Esses indicadores permitem que tanto os responsáveis pelas políticas de educação quanto os profissionais que atuam na área da educação compreendam seus respectivos sistemas educacionais à luz do desempenho de outros países.

O segundo fator de fortalecimento da organização, foi, sem dúvida, o desenvolvimento de testes educacionais e bancos de dados a fim de avaliar a potencial competitividade global das economias nacionais.

Segundo Pereira (2016, p. 91), embora a OCDE trabalhasse com a compilação e publicação de estatísticas educacionais dos sistemas nacionais desde a sua fundação, já em meados dos anos 1980 a Organização percebeu que esses dados não reuniam qualidade suficiente e não davam sustentação para a construção de dados quantitativos relevantes para os processos de decisão política dos países-membros. Desse modo, decidiu criar, no âmbito do “Centro para Pesquisa e Inovação em Educação” (CERI), o “Programa de Indicadores de Sistemas Educativos” (INES). Soma-se a isso a pressão dos Estados Unidos, que continuava seu principal financiador, por um projeto de avaliação da qualidade dos sistemas nacionais de educação de forma internacionalmente comparável<sup>22</sup>.

Interessante salientar que, inicialmente, a proposta de criação de um programa de indicadores para comparação internacional sofreu oposição por parte dos países da OCDE. Na realidade, foi em 1984, em uma reunião em Paris, que o representante dos EUA demandou à

---

<sup>22</sup> Segundo Jakobi e Martens (2010, p. 172), a razão para este pedido foi a publicação de um relatório intitulado “Uma nação em risco: imperativos para a reforma educacional” em 1983, que revelou deficiências consideráveis no sistema educacional norte-americano e desencadeou o que ficou conhecido como o Grande Debate Escolar nos Estados Unidos. A Administração Reagan recorreu à OCDE e solicitou que um programa fosse desenvolvido para examinar o fraco desempenho das escolas americanas a partir de uma perspectiva internacional.

OCDE, ‘em linguagem muito direta’, para se envolver em um projeto de coleta e análise estatística. Segundo Pereira (2016, p. 91), os outros Estados-membros da OCDE aceitaram o projeto quando os EUA ameaçaram retirar o seu apoio ao Centro para Pesquisa e Inovação em Educação (CERI) se suas exigências não fossem atendidas.

Ficou acordado então que o INES teria como objetivo a criação de indicadores que avaliassem os sistemas em três elementos principais: o fluxo de estudantes, os custos e os resultados estudantis alcançados e os recursos empregados. O INES pretende examinar diversos fatores educacionais, desde a quantidade de alunos que terminam o ensino fundamental e médio à relação entre o investimento em educação e a quantidade de estudantes no mercado de trabalho (OCDE, 2012)<sup>23</sup>. Neste sentido, um dos primeiros trabalhos do programa foi a construção de indicadores nacionais básicos dos recursos humanos e financeiros destinados à educação. A partir daí, gradualmente, promoveu-se a medição do rendimento e dos resultados educacionais (PEREIRA, 2016, p 172).

O INES pretende padronizar a maneira como os sistemas educacionais são avaliados e, em consequência, direcionar os países na seleção do que é relevante para a educação. A elaboração desse programa expõe o objetivo da OCDE de gerar resultados orientadores de reformas educacionais em nível nacional e criar uma estrutura para avaliar os sistemas educacionais onde podemos examiná-los à luz de outros sistemas educacionais. Isso significa que, hoje, o desenvolvimento de indicadores está extrinsecamente ligado à sua aplicação em contextos de implementação de políticas e, por comparação, para formular melhores práticas (JAKOBI, MARTENS, 2010, p. 173).

O INES também marca uma inflexão nos trabalhos da OCDE na área educacional, entendida, portanto, como uma nova fase em seu desenvolvimento. Diferente dos anos 1970, o estabelecimento do INES significa que os dados e os indicadores são coletados e desenvolvidos regularmente e sob altos padrões de qualidade. A partir desses dados, a OCDE tem publicado, desde 1992, o *Education at a Glance*, baseado em 36 indicadores (JAKOBI, MARTENS, 2010, p. 173). O PISA também representa um avanço na elaboração de dados estatísticos pela organização ao desenvolver seu primeiro instrumento de padronização para coletar informações sobre a aprendizagem nos sistemas educacionais e torná-los comparáveis internacionalmente.

---

<sup>23</sup> OCDE. Indicators of Education Systems. 2012 disponível em: <<https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/49338320.pdf>> Acesso em 27 fev 2019.



A dimensão da comparabilidade é de suma importância para entender a ascensão da OCDE. Diferente dos anos anteriores, a OCDE, com o INES, atinge consenso para superar a cautela que havia sobre o estabelecimento de comparações internacionais entre seus investigadores e técnicos. Tal cautela existia tanto pela alegada especificidade das culturas e objetivos educativos de cada país - que tornava difíceis a simplificação da realidade através dos indicadores - quanto pela necessidade de consenso, base para o funcionamento da organização. O *Education at a Glance*, reúne todos esses indicadores julgados politicamente relevantes para a tomada de decisão em nível nacional, assumindo que, através de um processo de normatização, todos os sistemas escolares são comparáveis e que há uma maneira correta na provisão da educação pelo Estado. Agora, o cerne do trabalho da organização está na construção de dados comparativos.

Desse modo, conforme diversos autores (Jakobi e Martens, 2010, p. 174; Pereira, 2014, p. 93; Morgan, Volante, 2016, p. 3), o INES, o Panorama da Educação (*Education at a Glance*) e os diversos testes que serão desenvolvidos nos anos posteriores assumem um papel normativo e legitimador. O exercício de poder através do conhecimento e da simplificação da realidade através dos números em perspectiva comparada altera o papel da OCDE na construção e implementação de políticas públicas em educação. De mero apoio ao desenvolvimento de políticas dos Estados-membros, a OCDE transforma-se em ator político global, alterando a própria maneira como o multilateralismo é exercido no campo da educação. Há, de fato, uma nova abordagem na educação comparada centrada numa governança pelos números.

Seguindo o estabelecimento do INES em 1988 e como forma de se manter relevante no contexto de globalização, a OCDE implementa reformas internas no âmbito da governança comparativa. Sellar e Lingard (2013, p. 713) informam que, nos anos 1990, a organização desenvolve o Sistema de Informação Online (OLIS) para fornecer uma plataforma online para documentos e dados estatísticos a serem comunicados entre a Secretaria, comitês e países membros. Os avanços nas redes de comunicações facilitaram o aumento do trabalho da organização e a expansão das redes formadas dentro dos comitês.

A partir de uma estrutura de comunicação, por meio do OLIS, e do desenvolvimento contínuo do projeto de indicadores (INES) e do *Education at a Glance*, a OCDE identifica outros obstáculos na aferição dos sistemas educacionais. O primeiro deles, foco desse trabalho, foi a aprendizagem. Embora o INES já avaliasse a relação gastos em educação *versus* empregabilidade, as estatísticas oficiais não mostravam os resultados obtidos pelos alunos no desenvolvimento das suas capacidades e competências, menos ainda de forma minimamente comparável. Como exemplo, poderia acontecer de um determinado sistema produzir um baixo nível de retenção

escolar e, conseqüentemente, um alto número de alunos formados, entretanto, o nível de competência desses alunos poderia ser muito baixo; mostrava-se um êxito aparente que não se refletia nas competências reais. Tendo isso em vista, a OCDE decide construir um sistema próprio de avaliação de competências dos alunos, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), em 1997.

Tanto a construção do INES quanto do PISA sofre influência da estrutura de financiamento da organização, já que a organização é pressionada a desenvolver essas avaliações pelo consenso sobre sua necessidade, entre seus principais financiadores. Ao mesmo tempo, isso se reflete, também, nas oportunidades de negócio para empresas do ramo educacional, as quais também se originam desses países, ainda que o exame, hoje, tenha se expandido para países não-membros da organização. Segundo a OCDE (2012, 2015), o projeto e a implementação do PISA para os anos de 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 foram de responsabilidade de um consórcio internacional liderado pelo Conselho Australiano para Pesquisa Educacional (ACER)<sup>24</sup>. A *Achieve* (Estados Unidos) foi contratada pela OCDE para desenvolver a estrutura matemática com a ACER. Em 2015, o gerenciamento geral ficou a cargo da *Educational Testing Service* (ETS), dos Estados Unidos.

Ademais, no documento da OCDE (2012)<sup>25</sup> e (2015)<sup>26</sup> com a lista de instituições participantes do consórcio, pessoal administrativo e consultores envolvidos na elaboração do PISA de 2012 e 2015, é possível notar uma evolução da participação brasileira nos órgãos de decisão das diretrizes do exame. Em 2012, o Brasil constava apenas como observador, portanto, sem direito a voto no Conselho do PISA (*PISA Governing Body*). Em 2015, o Brasil adquire status de associado, com direito a voto. Inclusive, nesse ano, o Brasil exerce a vice-presidência do comitê do PISA. Contudo, não foi identificada a participação do Brasil em grupos de trabalho sobre as áreas temáticas da prova, as quais ainda permanecem restritas aos membros permanentes da organização.

<sup>24</sup> A lista de instituições que compõem o consórcio internacional e os seus respectivos países de origem são: *Capstan Linguistic Quality Control* (Bélgica); *Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung* (DIPF, Alemanha); *Educational Testing Service* (ETS, Estados Unidos); *Institutt for Lærerutdanning og Skoleutvikling* (ILS, Noruega); *Leibniz - Institute for Science and Mathematics Education* (IPN, Alemanha); *National Institute for Educational Policy Research* (NIER, Japão); *The Tao Initiative: CRP - Henri Tudor e Université de Luxembourg* - EMACS (Luxemburgo); *Unité d'analyse des systèmes et des pratiques d'enseignement* (ASPE, Bélgica) e *Westat* (Estados Unidos)

<sup>25</sup> OCDE. *Annex G – PISA Consortium, Staff and Consultants*. Disponível em: [http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/PISA%202012%20Technical%20Report\\_ANNEX%20G%20-%20PISA%20CONSORTIUM,%20STAFF%20AND%20CONSULT%20ANTS.pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/PISA%202012%20Technical%20Report_ANNEX%20G%20-%20PISA%20CONSORTIUM,%20STAFF%20AND%20CONSULT%20ANTS.pdf)> Acesso em 29 fev 2019.

<sup>26</sup> OCDE. *Annex i – PISA contractors, staff and consultants*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/sitedocument/PISA-2015-Annex-I-PISA-Contractors-Staff-Consultants.pdf>> Acesso em 29 fev 2019.

Tabela 2 - Participação financeira dos países-membros ao orçamento da OCDE de 2017

Porcentagem da participação de cada país membro nas contribuições à Parte I do Orçamento de 2017			
País	Porcentagem (%)	País	Porcentagem (%)
Estados Unidos	20.6	Polônia	1.5
Japão	9.4	Chile	1.4
Alemanha	7.4	Estônia	1.4
Reino Unido	5.5	Israel	1.4
França	5.4	Letônia	1.4
Itália	4.1	Eslovênia	1.4
Canadá	3.6	Dinamarca	1.3
Austrália	3.1	Finlândia	1.2
Coréia do Sul	3.1	Rep. Tcheca	1.1
Espanha	3.0	Grécia	1.1
México	2.8	Irlanda	1.1
Holanda	2.2	Nova Zelândia	1.1
Suíça	2.1	Portugal	1.1
Turquia	2.0	Hungria	1.0
Bélgica	1.6	Eslováquia	0.8
Noruega	1.6	Luxemburgo	0.6
Suécia	1.6	Islândia	0.5
Austria	1.5	Brasil	0.0
		TOTAL	100

Fonte: OCDE. 2019<sup>27</sup>

Ao PISA se seguiram outros testes. Segundo Morgan e Volante (2016, p. 6-7), o “Programa Internacional para a Análise das Competências dos Adultos” (PIACC), estabelecido em 2011, é fruto da repaginação de outros projetos-piloto, como a “Pesquisa Internacional sobre Alfabetização Adulta” (*The International Adult Literacy Survey - IALS*) e a “Pesquisa sobre Alfabetização Adulta e Habilidades de Vida” (*Adult Literacy and Lifeskills Survey - ALL*), implementado em 2003. Esses testes são a primeira tentativa da OCDE em relacionar as competências para ler e escrever na fase adulta (entre 15 a 64 anos) ao conceito de formação de capital humano, já que, segundo a organização, os trabalhadores poderiam ser avaliados pelos seus níveis de alfabetização funcional. Hoje, o PIACC enfatiza a habilidade de leitura no contexto digital, ao avaliar a alfabetização, aritmética e resolução de problemas. Interessante salientar que a ideia de mensurar o conhecimento pelas competências em leitura na era digital foram incorporadas ao PISA.

Em 2008, a OCDE lança a “Pesquisa sobre Ensino e Aprendizagem” (*Teaching and Learning International Survey – TALIS*). Dessa vez, os países que já utilizavam o PISA poderiam solicitar a incorporação desse estudo que almeja avaliar os professores da educação básica acerca de fatores como a mudança demográfica da profissão docente, os tipos de

<sup>27</sup> OCDE. **Member Countries' Budget Contributions for 2017**. <http://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm>

práticas de liderança exercidas nas escolas, barreiras estruturais para o desenvolvimento profissional dos professores, a natureza e o âmbito dos sistemas de avaliação de professores, e fatores associados aos alcances obtidos pelas escolas e a satisfação desses professores no trabalho (OCDE, 2019)<sup>28</sup>. Sob o ponto de vista do discurso do capital humano, a avaliação sobre os professores é importante porque “eles preparam os alunos para se tornarem aprendizes por toda a vida e lhes fornecem as habilidades necessárias para se tornarem membros ativos e engajados na sociedade” (MORGAN, VOLANTE, 2016, p. 9).

No contexto da educação superior, a OCDE empreendeu um estudo inicial sobre a aferição dos resultados da aprendizagem no nível universitário, de 2009 a 2012, chamado “Avaliação dos Resultados de Aprendizagem do Nível Superior” (*Assessment of Higher Education Learning Outcomes – AHELO*). O objetivo é mensurar o que as habilidades desenvolvidas pelos estudantes de ensino superior e o que eles atingiram após a graduação. Como uma medida de capital humano, o AHELO mede tanto o conhecimento dos alunos sobre assuntos gerais, economia e/ou engenharia quanto suas habilidades para aplicar e usar seus conhecimentos. (MORGAN E VOLANTE, 2016, p. 9). Ao final do estudo inicial e a fim de responder as diversas críticas sofridas, principalmente do *American Council of Education* e do *Universities Canada*, a OCDE concluiu que “o estudo de viabilidade AHELO demonstrou que é viável desenvolver instrumentos com resultados confiáveis e válidos em diferentes países, idiomas, culturas e ambientes institucionais (OCDE, 2019)<sup>29</sup>

Abaixo, insere-se um quadro comparativo sobre as principais avaliações de larga escala da OCDE.

Quadro 3 - Resumo das pesquisas de educação internacional da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Avaliação de larga escala da OCDE	População alvo	Conjunto amostral	Medida de capital humano
PISA (trienalmente desde 2000)	Alunos com idade entre 15 anos e 3 meses e 16 anos e 2 meses na época do teste	PISA 2012: 510.000 estudantes em 65 países / economias	Conhecimento e habilidades em leitura, matemática e ciências dos alunos no final da escolaridade obrigatória
TALIS (Primeiro ciclo em 2008;	Professores e diretores de escola	TALIS 2013: 34 países / economias; 200 escolas em cada; 20 professores e um	A qualidade dos professores em ajudar os alunos a adquirir o conhecimento e as

<sup>28</sup> OCDE. The Teaching and Learning International Survey. Disponível em: < <http://www.oecd.org/education/talis/> >

<sup>29</sup> OCDE. AHELO Main Study. Disponível em: < <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/ahelo-main-study.htm> > Acesso em 25 fev 2019.

2º ciclo em 2013; próximo ciclo em 2018)		diretor de escola em cada escola	habilidades que eles devem ter no momento em que deixam a escola
PIACC (2011-2012)	Adultos com idade entre 16 e 65 anos	166.000 adultos em 24 países e regiões subnacionais	Nível e distribuição de competências entre a população adulta e utilização de competências em diferentes contextos
AHELO (estudo de viabilidade entre 2009-2012)	Estudantes universitários em período integral no final do curso de três ou quatro anos	23.000 estudantes de 248 instituições de ensino superior em 17 países/ economias	Habilidades genéricas e conhecimento dos alunos em engenharia e/ou economia
Legenda: PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (program for International Student Assessment) TALIS - Pesquisa sobre Ensino e Aprendizagem ( <i>Teaching and Learning International Survey</i> ) AHELO - Avaliação dos Resultados de Aprendizagem do Nível Superior ( <i>Assessment of Higher Education Learning Outcomes</i> ) PIACC - Programa Internacional para a Análise das Competências dos Adultos (Survey of Adult Skills)			

Fonte: Morgan e Volante (2016, p. 7)

Outra iniciativa que merece destaque é o “Programa de Política de Aconselhamento e Implementação” (*Policy Advice and Implementation Program - PAI*), iniciado em 1998. Segundo a página eletrônica da OCDE<sup>30</sup>, o programa consiste na prestação de serviços de assessoria técnica e política aos países que queiram revisar e reformar seus sistemas educativos à luz das recomendações da organização. Em um processo de 8 a 12 meses e que inclui a definição do escopo de revisão, visita de especialistas, discussão sobre o sistema educacional com base nos relatórios elaborados e acompanhamento na implementação das reformas, a OCDE já utilizou o PAI em 16 países, incluindo o México, a Colômbia, Japão, Noruega, Escócia e Suécia.

Quadro 4 - Principais projetos educacionais da OCDE – 1961-2015

Fases	Projeto	Ano
1º Fase 1948-1988  Abordagem Keynesiana Economia da educação Teoria do Capital Humano	Agência de Produtividade Europeia	1953
	Gabinete para pessoal técnico-administrativo (OSTP)	1958
	Projeto Regional Mediterrâneo (MRP)	1961
	Programa de estatísticas educacionais e técnicas de análise quantitativa	1961
	Programa de bolsas	1962
	Comitê Educacional (anterior OSTP)	1970
	Centro para Pesquisa e Inovação em Educação (CERI)	1967
	Departamento de Assuntos Sociais, Mão-de obra e Educação	1975
	Programa foco na escola e no processo de ensino e aprendizagem e em políticas de desenvolvimento e pesquisa	1970
	Programa de análise e formação docente	1970

<sup>30</sup> OCDE. Policy Advice and Implementation. Disponível em: <  
<http://www.oecd.org/education/policyadvice.htm>> Acesso em 25 fev 2019.

	Programa de gerenciamento do Ensino Superior (IMHE)	1971
	Programa de construção de prédios escolares (PEB)	1972
	Programa de Formação Internacional para o Gerenciamento da Educação	1973
2º Fase 1988-2015  Abordagem neoliberal Eficiência e Eficácia dos sistemas educacionais Transparência e Responsabilização (Accountability)	Programa de Indicadores de Sistemas Educativos (INES)	1988
	Education at Glance (Panorama da educação)	1992
	Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)	1997
	Programa de Política de Aconselhamento e Implementação (PAI)	1998
	Teaching and Learning International Survey TALIS (First cycle in 2008; 2nd cycle in 2013; next cycle in 2018)	2008
	Programa Internacional para a Análise das Competências dos Adultos (PIACC)	2011-2012
	Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO)	2009

Fonte: Pereira (2016, p. 97), Morgan e Volante (2016, p. 7) e Jakobi e Martens (2010). Adaptado

Colocada as duas fases em perspectiva, como podemos analisar no quadro acima, a atuação da OCDE a partir dos anos 1990 demonstra que a organização ampliou seus mecanismos de governança baseado no seu trabalho na elaboração de indicadores próprios sobre educação. Embora a educação seja vista sob a tríade do capital humano, fator residual e planejamento educacional, altera-se como esse planejamento será feito. Nos anos 1970, a OCDE compilava os dados produzidos nacionalmente – os quais, por não seguirem a mesma metodologia de elaboração, não poderiam ser comparáveis – a fim de facilitar o planejamento educacional. Ela não apresentava soluções e parecia confiar na habilidade e disposição dos Estados em implementar reformas. Nos anos 1990, ao contrário, a organização produz seus próprios dados e os simplifica de maneira a entregar recomendações prontas para serem implementadas. A OCDE pretende participar de todo o ciclo das políticas públicas.

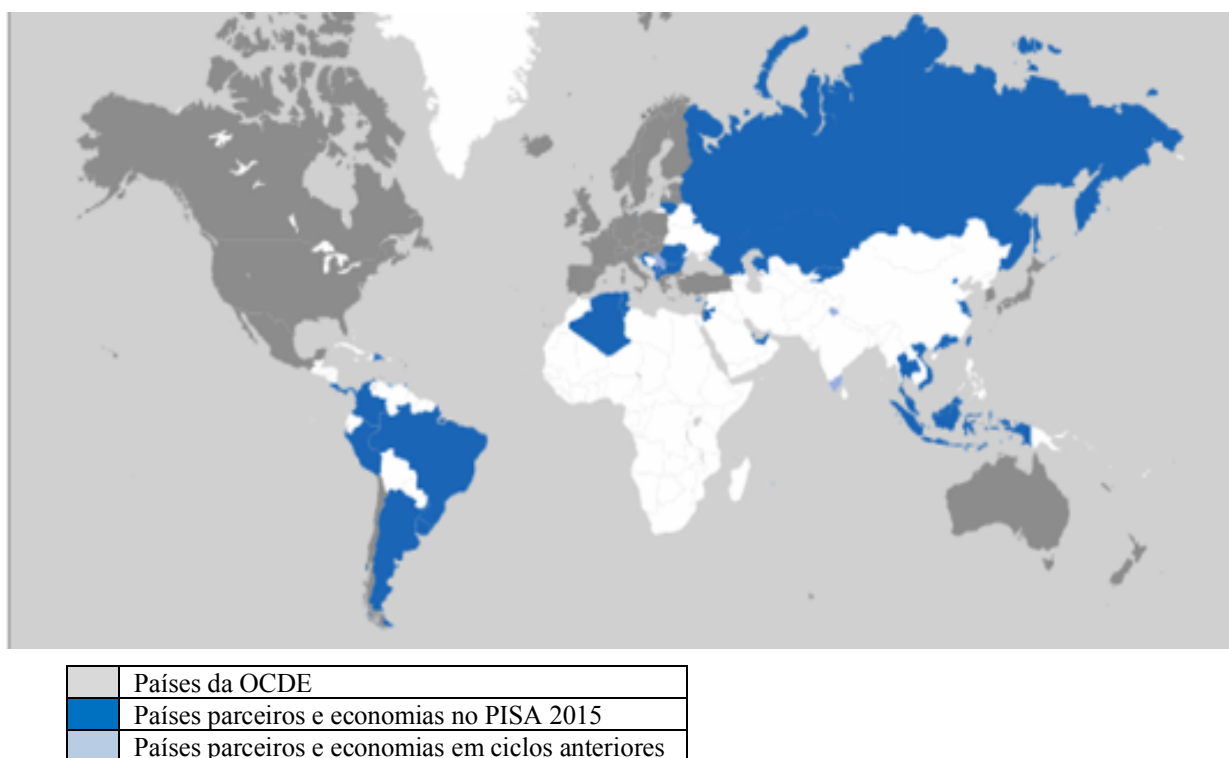
Ao investir em comparações internacionais, a OCDE enaltece o que considera adequado e tenta normatizar os diversos sistemas educacionais ao redor do mundo, prescindindo contextos culturais diversos. O termo “melhores práticas” tem sido reiterado em diversos relatórios da organização, o que demonstra o papel do assessoramento, ideias e ideologias na produção de políticas públicas internacionais.

## 2.4 O PISA

Com foco no conceito de aprendizagem e competências, a OCDE estabeleceu o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), sua avaliação em larga escala mais bem-sucedida até o momento. O PISA é uma iniciativa de avaliação comparada,

aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países (INEP, 2019)<sup>31</sup>. Com os resultados, a OCDE pretende avaliar a qualidade da educação básica e subsidiar o desenvolvimento de políticas públicas pelos governos, a fim de que eles ofereçam uma educação que prepare os jovens para as demandas da sociedade contemporânea.

Figura 5 - Países participantes do PISA 2015



Fonte: OCDE, 2019. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>>

O PISA é realizado a cada três anos e objetiva avaliar os sistemas educacionais tanto em países membros como não-membros da OCDE. Para isso, avaliam-se as competências e habilidades desses estudantes em aplicar os conhecimentos adquiridos em situações da vida real em leitura, matemática e ciências. A cada ano, é dada uma ênfase maior a uma dessas áreas, em um sistema de rodízio. Atualmente, os estudantes também estão sendo testados em solução de problemas/raciocínio lógico e educação financeira (OCDE, 2019)<sup>32</sup>.

Mais do que saber apenas como os estudantes desempenham no teste, a OCDE busca associações com outros fatores extraclasse. Ao aplicar questionários com perguntas sobre o

<sup>31</sup> PISA. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/pisa>> Acesso em 25 fev 2019.

<sup>32</sup> About PISA. Disponível em: < <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>> Acesso em 25 fev 2019.

contexto socioeconômico dos estudantes, como a escolaridade dos pais, a renda, casa própria, bem como questionários para as escolas sobre o gerenciamento escolar, a organização pretende mensurar a influência do ambiente escolar e da situação social dessas estudantes e seus desempenhos na avaliação. A última edição do PISA ocorreu em 2018 e pretende-se que os resultados sejam publicados em 3 de dezembro de 2019.

No Brasil, o PISA é aplicado com a coordenação nacional exercida pela INEP. O Brasil é o único país da América do Sul que participou de todas as edições da prova. Quanto à abrangência da prova, segundo o INEP, no ano 2000, o Brasil avaliou 4.893 alunos no PISA; em 2003, 4.452 alunos. Em 2006, a amostra brasileira foi ampliada para 9.295 alunos. O PISA no Brasil tem sido aplicado nos 27 estados da federação em ambiente rural ou urbano e em escolas públicas e privadas. Na edição de 2015, estimou-se a avaliação de aproximadamente 32 mil alunos em 964 escolas, conforme quadro abaixo. Nesse ano, a avaliação se deu 100% em computador e abrangeu as áreas de Ciências, Matemática, Leitura, Resolução Colaborativa de Problemas e Competência Financeira.

Tabela 3 - Resultados do Brasil no PISA desde 2000

Dados	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Alunos participantes	4.893	4.452	9.295	20.127	19.204	23.141
Leitura	396	403	393	412	407	407
Matemática		356	370	386	389	377
Ciências			390	405	402	401

O Brasil está abaixo da média dos países da OCDE nas três principais competências avaliadas. A média dos países da OCDE para matemática é de 490 pontos, para leitura, 493 e para ciências, 493. O Brasil tem ocupado as últimas posições em matemática e ciências, o que tem chamado a atenção da opinião pública, constatado em jornais como Folha de São Paulo<sup>33</sup>, Globo<sup>34</sup>, BBC<sup>35</sup>, entre outros. Contudo, como alguns especialistas têm apontado, o fraco desempenho dos alunos pode estar relacionado a habilidades socioemocionais. Dito de outro modo, ele não ocorre apenas porque eles não acertam as questões da prova, mas devido à não

<sup>33</sup> Folha de São Paulo. Investimento em educação no Brasil é baixo e ineficiente. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/02/investimento-em-educacao-no-brasil-e-baixo-e-ineficiente.shtml>> Acesso em 29 fev 2019.

<sup>34</sup> G1. Brasil cai em ranking mundial de educação em ciências, leitura e matemática. Disponível em <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-educacao-em-ciencias-leitura-e-matematica.ghtml>> Acesso em 28 fev 2019.

<sup>35</sup> BBC Brasil. Pisa: Brasil aumenta investimento em educação mas continua no grupo dos 'lanternas'. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38205956>> Acesso em 29 fev 2019.



conclusão da prova, falta de treino para os modelos de questões e falta de motivação (SASSAKI *et al.*, 2018, p. 20-22). Isso pode revelar que a prova não se adequa completamente às habilidades desenvolvidas no contexto brasileiro nem que ela consegue traduzir as reais competências desses alunos.

### 2.4.1 Formulação do PISA

É válido salientar que, embora o Brasil participe desde a primeira edição do exame, o país não participou de seu processo de elaboração, tornando o exame, de fato, externo ao país. Como Morgan (2007, p. 147) analisa, a configuração institucional para elaboração do PISA, chamada de Rede A (*network A*) era configurada, em sua maioria, por americanos, os quais já haviam elaborado um exame para mensurar a alfabetização em ciências, matemática e leitura na administração Clinton. Para formar consenso sobre o que e como seria avaliado, o “Diretório de Educação, Emprego Trabalho e Assuntos Sociais”, o “Conselho dos Países Participantes” e o consórcio internacional levaram em conta na escolha de especialistas para formulação do teste não apenas seu reconhecido saber, mas também fatores geopolíticos. Os três grupos de trabalho, um para cada competência avaliado (ciências, leitura e matemática) foram encabeçados, necessariamente, por um americano, um britânico e um europeu não-britânico. Dessa forma, o consenso foi formado, não havendo significativa discordância sobre quais competências seriam avaliadas, conforme excerto abaixo

É interessante notar que houve surpreendentemente pouca discordância entre os membros da Rede A. Os membros americanos e europeus concordaram com as definições de competências que estavam desenvolvendo. Como especialistas técnicos trabalhando em seus respectivos ministérios de educação, seu objetivo final era melhorar os aspectos técnicos da medição do desempenho educacional. Tanto os objetivos americanos quanto os europeus se sobrepuseram à medida que a Estratégia de Dados evoluiu. Os Estados europeus tinham, desde o início da década de 1990, adotado uma abordagem mais instrumental para a educação. Eles estavam interessados em melhorar a qualidade de sua força de trabalho e a educação era vista como uma ferramenta para criar uma força de trabalho competitiva. Embora o discurso de vários Estados europeus enfatizasse as preocupações sociais, seu objetivo primordial permanecia legítimo e promover programas de mudança. Uma avaliação educacional internacional com foco nas habilidades e competências dos estudantes era uma ferramenta importante para apoiar novas reformas de políticas educacionais que visavam o desenvolvimento de uma força de trabalho europeia mais competitiva e altamente qualificada (MORGAN, 2007, p. 147)

É certo que as atividades da OCDE no campo de avaliações comparadas de sistemas educacionais têm suas raízes no desejo do governo americano de criar pressão no âmbito internacional para avançar em reformas políticas internas. Contudo, no final, as atividades da OCDE se desenvolveram em um dinâmica diferente. Em vez de servidores públicos

nacionais, burocracias transacionais formadas por especialistas assumiram a liderança nessa empreitada, atingiram a adoção do PISA e atuaram decisivamente para a sua implementação.

Davis *et al.* (2012), ao analisar o desenvolvimento do PISA, argumenta que o consenso sobre a necessidade desse projeto e o seu êxito na construção de um discurso de legitimidade na avaliação dos sistemas educacionais pelo exame sofreu a influência de três grupos principais: administradores nacionais, o Secretariado da OCDE e lobistas privados.

Os administradores locais, como informado por Morgan (2007) desejavam a pressão externa para avançar com reformas nacionais. Contudo, o Secretariado da OCDE tinha interesses estratégicos relacionados ao PISA que se vinculam à *raison d'être* da própria organização. Com o fim da Guerra Fria, os Estados não viam mais a necessidade de um custoso “*think-tank* do ocidente”, já que, conforme David *et al* (2012), o conceito de ocidente tinha perdido sua significância prévia. Era preciso lançar projetos inovadores e considerados úteis aos governos como resposta ao neoliberalismo e aos desafios da globalização.

Quanto aos interesses de lobistas privados, seus objetivos comerciais com o projeto facilitaram a promoção do PISA. Há, hoje, a emergência de um mercado lucrativo na elaboração de avaliações de sistemas educacionais, representados, principalmente, por empresas com sede em países da OCDE, como o consórcio de empresas participantes já citados aqui.

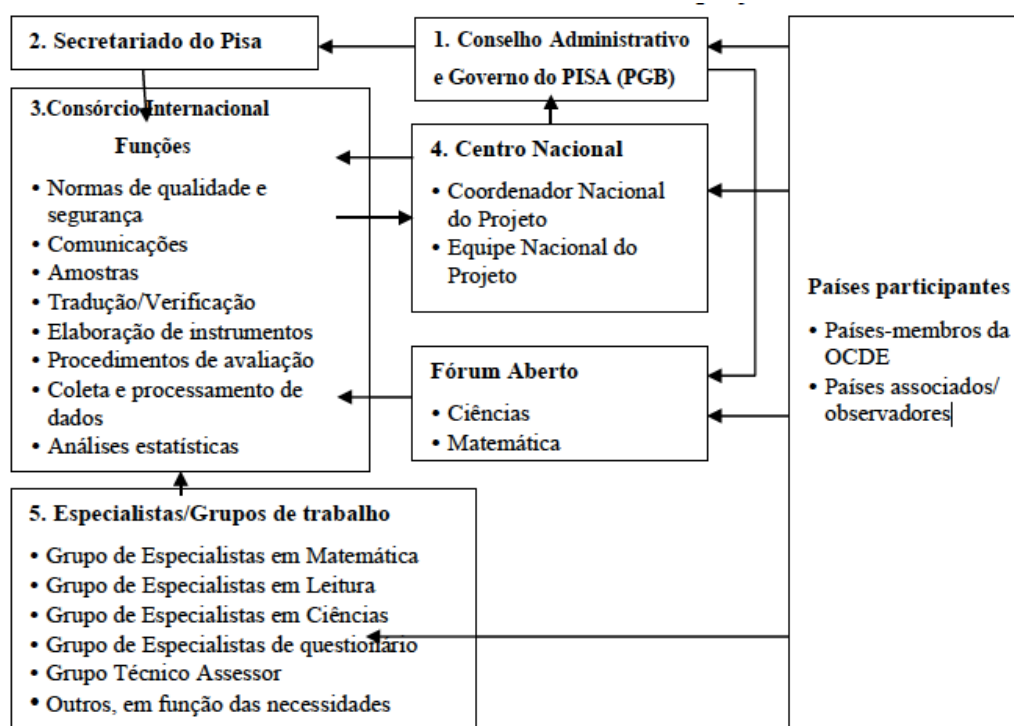
De um exame construído, principalmente, por pressão dos Estados, o PISA demonstra que o multilateralismo no campo educacional se transformou, englobando um consenso formado não apenas pela decisão autônoma dos Estados, mas por influência tanto de atores privados quanto da OCDE, que passa a atuar como ator político nesse processo, e não mero instrumento de seus Estados-membros.

Davis *et al* (2012, p. 79), baseado em entrevistas e em análise documental, argumenta que o controle dos Estados participantes sobre a estrutura do PISA e a divulgação de seus resultados através do Conselho do PISA encontra limites factuais. Isso porque a implementação dessa avaliação exigiu um alto grau de especialização, de modo que o exame tem sido dirigido por uma comunidade epistêmica intimamente interligada, composta de especialistas do governo, especialistas independentes, funcionários da Secretaria, funcionários do Consórcio PISA e contratados nacionais. Tais especialistas, ainda que indicados pelos seus respectivos Estados-membros, já haviam trabalhado em outros projetos educacionais e já gozavam de reconhecimento na comunidade científica. A sua expertise e trajetória

profissional reconhecida, segundo os autores, davam-lhes margem considerável para agir de acordo com suas próprias convicções ao passo que lhes davam segurança contra pressões governamentais. Ademais, Davis *et al* (2012, p. 79). também informam que “todo o processo de elaboração do PISA tornou-se tão complexo que poucas pessoas fora do Secretariado da OCDE compreendem plenamente seus aspectos procedimentais”.

A complexidade na elaboração do exame, a qual, de certo modo, limita a obstrução do seu avanço, individualmente, por certos Estados é evidenciada na figura abaixo:

Figura 6 - Instâncias de decisão do PISA



Fonte: Pereira (2014, p. 168)

Em conclusão, as burocracias e suas dinâmicas influenciaram fortemente a adoção e a implementação do PISA. Embora a maioria dos participantes neste processo goze de alguma legitimidade pessoal, tendo sido nomeada pelos seus governos ou pelo Secretário-Geral da OCDE, esta legitimidade pessoal por si só dificilmente justifica as dramáticas mudanças políticas desencadeadas pelo PISA.

## 2.5 A OCDE e seus mecanismos de governança através do PISA

Com base na discussão desenvolvida ao longo deste segundo capítulo, é notório que, embora a OCDE tenha sido criada pelos Estados europeus com o apoio dos Estados Unidos e Canadá, ela tem sido cada vez mais independente na arena educacional. Em vez de apenas executar o que os seus Estados-membros a demandam, hoje, a OCDE também possui seus próprios interesses e agendas, exercendo mutualmente influência em seus Estados-membros. Nesse sentido, é salutar discorrer acerca dos mecanismos de governança da OCDE, os quais são utilizados para exercer influência sobre os processos das políticas nacionais. e como eles se revelam no PISA.

Por mecanismos de governança, Jakobi e Martens (2012, p. 9) referem-se a ferramentas que a organização desenvolve para converter suas atividades - as quais são majoritariamente não-vinculantes - em influência política. Com base no modelo proposto pelas referidas autoras, a OCDE utiliza 3 instrumentos diferentes para influenciar o desenvolvimento de políticas nacionais, são eles: a disseminação de ideias, o estabelecimento de padrões e a coordenação de esforços políticos. Em outras organizações, é possível encontrar mais dois mecanismos: o emprego de recursos financeiros e a assistência técnica (LEUZE ET AL, 2008, p. 9).

Quadro 5 - Mecanismos de governança das organizações internacionais

Mecanismo de governança	Função dominante
Disseminação discursiva	Estabelecimento de ideias
Coordenação de esforços políticos	Executar Vigilância
<i>Standard-setting</i>	Prescrever comportamentos e gerar dados

Fonte: Jakobi e Martens (2010, p. 9-12)

Não consideramos que a OCDE exerça governança através de recursos financeiros, como faz o Banco Mundial, porque ela não possui programas de transferência de recursos aos países para implementar programas apoiados pela organização. Através desses recursos financeiros, são fomentados incentivos para o fazer político em âmbito doméstico em nível local, regional ou nacional, para que uma infraestrutura ou programa específico - compatível com os princípios da organização - seja implementado.

Também não consideramos que a OCDE exerça o mecanismo de assistência técnica. Por assistência técnica considera-se a capacidade de supervisionar diretamente a implementação de políticas públicas internacionais. Num projeto de assistência técnica, há a

transferência de conhecimento de maneira direta sobre como implementar e desenvolver uma política específica no sistema político nacional. Geralmente, ela é regulada por tratados internacionais ou é a pré-condição para a cessão de recursos financeiros e, na maioria das vezes, é utilizada sobre países em desenvolvimento para que emulem políticas de países industrializados. A OCDE chegou a ter um programa estruturado de assistência técnica nos seus anos iniciais. Hoje, a UNESCO e o Banco Mundial, enquanto agências voltadas para os países em desenvolvimento, exercem esse tipo de mecanismo (LEUZE *ET AL*, 2008, p. 9).

Desse modo, sobre os mecanismos de governança disponíveis à organização, encontramos o primeiro deles, que é a disseminação discursiva. Isso significa que a OCDE é uma produtora de ideias através de discursos, como suas publicações, propostas políticas, recomendações, entre outros, nos quais ela destaca assuntos importantes e pauta agendas (JAKOBI; MARTENS, 2010, p. 10). Nesses discursos, ela apresenta visões e valores, desenvolve cenários, define princípios norteadores e conceitos. Ademais, ela identifica tendências presentes e problemas futuros para que sejam posteriormente discutidos em âmbito doméstico. No caso da PISA, a OCDE emprega a disseminação discursiva através de suas publicações, em matérias produzidos sobre o PISA no qual ela influencia discussões públicas sobre a eficiência dos sistemas escolares nacionais. Em termos de conceitos, o PISA tem expandido a utilização do termo competências e habilidades para pautar diversas políticas ao redor do mundo.

O trabalho de disseminação discursiva da OCDE também se realiza por meio de sua estrutura organizacional, a qual permite um multilateralismo complexo, formado por Estados, os tecnocratas da organização e comunidades epistêmicas. Conforme descreve Jakobi e Martens (2010, p. 10), em seus diferentes departamentos, a OCDE reúne especialistas com ampla experiência profissional. O *staff* da OCDE desenvolve projetos e identifica áreas que devem ser dadas ênfase pelos Estados-membros. Eles tentam definir quais tópicos são relevantes tanto para o presente quanto para o futuro. A OCDE almeja definir como os problemas devem ser vistos e superados e, ao fazer isso, ela operacionaliza normas e conceitos para torná-los parte de um consenso.

Soma-se a isso o uso que a OCDE fez da mídia quando os primeiros resultados do PISA foram revelados, o que demonstra tanto a atuação como ator político da organização na área da educação - e não um mero instrumento dos Estados - quanto sua capacidade de disseminação discursiva. Nesse sentido, Lingard (2016, p. 615), em pesquisas documentais e entrevistas com funcionários da OCDE, revela que a organização calculou minuciosamente

como propagar a relevância do PISA na mídia, fazendo com que o trabalho fosse o mais chamativo possível, como revela o trecho abaixo:

Ele [o gerente de Relações Públicas da OCDE] acrescentou que se empenhou em fazer com que o trabalho da diretoria fosse mais chamativo à imprensa, mesmo sabendo que a imprensa estava mais interessada em alguns tipos de histórias do que em outras. Ele trabalhou bem próximo ao chefe da Diretoria de Educação e do PISA para conseguir que a mensagem da OCDE fosse transmitida à imprensa. Ao procurar “controlar” a mensagem da imprensa, foi realizado um amplo trabalho. Então, algumas semanas antes da primeira publicação dos resultados do PISA, em dezembro, uma notificação foi enviada a uma lista de 4.500 jornalistas que a OCDE tem de contatos no mundo todo, alertando-os sobre a publicação dos resultados do PISA, que estava prestes a acontecer. Naquela época, a equipe de comunicações trabalhava com a Diretoria de Educação em um lançamento coreografado dos resultados do PISA. Um entrevistado da OCDE relatou que nem todos os relatórios da OCDE tinham tantas publicações da imprensa quanto o relatório do PISA: “Nós realizamos alguns grandes lançamentos para a imprensa porque são importantes, mas neste caso em particular, a notícia era vista como ‘notícia de abertura’, o que não é comum para nós” (entrevista, funcionário das comunicações da OCDE, 2013). Os resultados são apresentados ao público em conferências realizadas à imprensa em Paris, Londres, Bruxelas, Washington e em outras cidades grandes.

O segundo mecanismo é a coordenação de esforços políticos. É um processo fundamentado na execução de vigilância por meio da difusão de conhecimento entre os Estados membros sobre os sucessos e falhas em políticas nacionais específicas. Por meio da revisão por pares, a OCDE oferece recomendações a fim de responder aos problemas identificados em seus estudos.

Conforme Jakobi e Martens (2012, p. 10), embora a revisão por pares se fundamente no monitoramento e avaliação por outros governos, essa vigilância é feita dentro da estrutura da OCDE. Como ator político, a OCDE, através do seu Secretariado, organiza, conduz e supervisiona os procedimentos envolvidos, apoiando e estimulando esse processo. Ademais, o Secretariado supervisiona a metodologia empregada na avaliação, a qualidade do trabalho, os procedimentos, além de fazer visitas pessoais durante o exame e instruir sua equipe a preparar as publicações.

Além da possibilidade de aprendizado a partir da experiência de outros países, o destaque para sucessos e fracassos dos países em perspectiva comparada gera debates e demanda dos governantes uma necessidade de justificação. Eles precisam comunicar ao seu público as razões para adotar um programa ou outro.

No caso do PISA, alguns governos têm usado as análises sobre o desempenho do país no PISA como um ponto inicial para o pedido de avaliação de revisão por pares. Cada avaliação por pares resulta em recomendações sobre como alcançar melhores resultados, as quais são aplicadas não apenas pelos governos, mas também em sala de aula, por muitas

escolas, além de fomentar uma demanda da opinião pública – sejam eles pais ou empresas – por reformas nos sistemas de ensino (SCHLEICHER, 2018, p. 26)

O conceito de melhores práticas sintetiza esse escrutínio realizado pela avaliação por pares. Como resultado, a OCDE pode moralmente comprometer seus Estados-membros a uma lista de objetivos comuns, chamar atenção aos exemplos positivos e promover uma maior convergência entre políticas entre os Estados. Exemplo claro dessa prática é a replicação do modelo coreano – o qual alcançou bons resultados no PISA - em países em desenvolvimento como o Camboja<sup>36</sup>.

O mecanismo de estabelecimento de padrões (*standard-setting*) baseia-se na principal atividade da OCDE hoje: a habilidade de gerar e analisar uma grande base de dados, os quais são comparáveis e incluem países membros e não-membros da organização. Como estudo comparativo, esses indicadores permitem classificar os Estados, especialmente, ao enfatizarem os *outputs*, isto é, os resultados que esses países produzem. No caso do PISA, analisa-se, entre outras coisas, a relação entre gasto na educação e o desempenho dos estudantes. Com base nisso, vê-se se esse gasto é eficiente ou não. De fato, o padrão imposto pelo PISA para os países emergentes como o Brasil é o alcance das médias dos países da OCDE.

Ao gerar seus próprios dados para o PISA, a OCDE atrai a atenção pública e geralmente levanta questões sobre as falhas de um país e como esse mau resultado pode ser superado. Os *rankings* desafiam os Estados na provisão de suas funções ao analisar o seu desempenho e cria um ambiente de competitividade em torno da performance, adicionando pressão para que os Estados adotem modelos de políticas analisadas como as mais efetivas.

---

<sup>36</sup> Além do suporte a publicações enaltecendo melhores práticas, a OCDE lançou uma versão do PISA voltada especificamente para os países de renda média e baixa, chamado PISA para o Desenvolvimento (PISA-D ou *PISA for Development*, em inglês). O Brasil contribuiu para conceitualização do PISA para o Desenvolvimento (OCDE, 2017). No caso da aplicação do PISA-D no Camboja, a Coreia do Sul tem financiado o projeto, com o apoio técnico da OCDE, para fortalecer a capacidade do Ministério da Educação do Camboja de aplicar avaliações de larga escala e utilizar esses resultados nas reformas curriculares (OCDE, 2018, p. 114). In: OCDE. **OECD Peer reviews - Korea 2018**. OECD Publishing: Paris. 2018.

## CAPÍTULO 3 – O JOGO DE DOIS NÍVEIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS GLOBAIS: O PISA E A BNCC

### 3.1 O modelo de Leuze *et al* (2008) para o ciclo de políticas públicas globais

Como explanado na introdução desse trabalho, a pesquisa aborda as duas pontas da formulação de políticas educacionais globais. De um lado, já vimos o início desse processo com a elaboração de indicadores como ferramenta para o exercício dos mecanismos de governança da OCDE, como o PISA, segundo o modelo de Jakobi e Martens (2010). Do outro, analisaremos se esses mecanismos exercem influência no Brasil com a incorporação dos conceitos e ideias empregados pela OCDE, para justificar a existência desses indicadores em políticas educacionais nacionais, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>37</sup>.

Nesse processo de formulação de políticas educacionais globais, no nível internacional, as organizações internacionais formulam modelos educacionais e incentivam a participação de países membros e não-membros em suas instâncias de elaboração e em seus grupos de discussão, como seminários, conferências e *workshops* (LEUZE ET AL, 2008, p. 5-6). Ademais, também exercem pressão para disseminação de ideias e reconhecimento da relevância de seu trabalho através da sensibilização da opinião pública, como exitosamente fez a OCDE com o PISA durante as inúmeras conferências de imprensa engendradas por seus oficiais sobre esse tema. No nível nacional, esses novos modelos internacionais de educação são mediados pelas capacidades nacionais desses Estados, formadas pelos agentes com poder de veto (*veto players*) e pelas ideias nacionais sobre educação já estabelecidas. Conforme Leuze *et al* (2008, p. 6)

Ideias nacionais sobre educação influenciam, por exemplo, se os novos modelos educacionais propostos pelas OIs são compatíveis com as tradições nacionais, enquanto o número de atores com poder de veto determina se as reformas podem ser implementadas facilmente ou não. Em termos mais gerais, essas configurações institucionais nacionais podem bloquear, dificultar, mas também promover reformas iniciadas pela governança da OI no campo da educação.

Sob o escopo dos agentes com poder de veto, um problema crucial na maioria das abordagens envolvendo *veto players* é a identificação de quem constituem esses elementos no processo político. Para isso, é necessário, segundo Leuze *et al* (2010) diferenciar os reais

---

<sup>37</sup> BRASIL (2017, p. 7) A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). Este documento normativo aplica-se exclusivamente à educação escolar, tal como a define o § 1º do Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996)

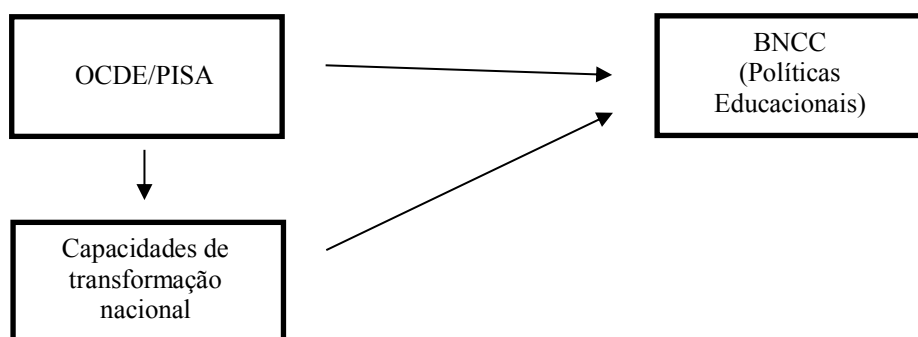


jogadores com poder de veto daqueles com capacidade de influenciar o processo, mas sem poder de obstruí-lo. Seguindo a definição de Leuze *et al* (2010, p. 6) os jogadores com poder de veto são "indivíduos ou atores coletivos cujo acordo é necessário para uma mudança no *status quo*". No caso da BNCC, quais são os atores que poderiam vetar a sua aprovação?

Uma vez que os jogadores com poder de veto são identificados, Leuze *et al* (2010, p. 14) afirmam que as suas preferências devem ser determinadas, visto que a mudança política aprovada por esses grupos ou indivíduos depende crucialmente dessas preferências. A BNCC é um instrumento que reflete como esses jogadores com poder de veto imaginam que um determinado objetivo, como a melhoria da educação no Brasil, pode ser alcançado. Essas crenças, portanto, são causais e baseadas numa relação entre meios e resultados. Dito de outro modo, a BNCC é um meio para um fim. Diferenças em crenças causais podem explicar, por exemplo, a adoção de estratégias políticas diferentes entre Estados, embora o objetivo entre esses eles sejam os mesmos. Para entender como essas crenças são formadas, é interessante considerar, no caso proposto, os interesses do Estado com relação à organização e a utilização desses indicadores para justificar reformas em nível nacional.

Para ilustrar o modelo teórico descrito, apresenta-se abaixo a relação que será considerada para análise da correlação PISA/BNCC, onde a OCDE e o PISA atuam como variáveis independentes e o BNCC como variável dependente. A variável interveniente são as capacidades de transformação nacional.

Figura 7 - Variáveis na formulação de políticas educacionais globais



Fonte: Elaborado pelo autor com base no modelo ampliado de Leuze *et al.* (2008)

Desse modo, com base no modelo do jogo de dois níveis de Leuze *et al* (2008) para elaboração de políticas educacionais globais, o trabalho considera como as capacidades nacionais: a) se o Brasil participa de instâncias na OCDE; b) se o Brasil possui interesse numa maior aproximação com a OCDE, inclusive participação como membro; c) se o Brasil já

utilizava de outros indicadores e avaliações de larga escala nacionais; d) o posicionamento da secretaria-executiva do MEC; e) o posicionamento do Conselho Nacional de Educação (CNE); e) o posicionamento do Ministro da Educação sobre o PISA

Para a análise do conteúdo comparativo do modelo internacional (PISA) e da política nacional (BNCC), utiliza-se como referências principais o que é proposto no documento da Base Nacional Comum Curricular no Brasil (2017) em contraposição à Matriz de Referência do PISA (2015). Analisa-se a Matriz de Referência do PISA (MRPISA) de forma que seja possível articular os conceitos-chave de cada um desses documentos, conforme tabela abaixo. Chama-se de Matriz de Referência do PISA o livro produzido pela OCDE (OECD, 2015), que apresenta os princípios norteadores do PISA. A versão da Matriz do PISA 2015 foi escolhida por ser uma atualização das anteriores e a terceira versão da BNCC de 2017 porque é a versão final, a qual foi homologada pelo Ministério da Educação.

Quadro 6 - Modelo de Análise

Variável	Elemento de análise	Documentos analisados		Categoria
Capacidades nacionais (agentes com poder de veto, ideias nacionais sobre educação e Política Externa)	Utilização de indicadores/avaliações de larga escala no Brasil	Artigos, teses e documentos oficiais		Ideias nacionais sobre educação
	Participação do Brasil em instâncias na OCDE	Artigos e documentos oficiais		Política Externa
	Interesses do Brasil na OCDE	Artigos e teses		Política Externa
	Posição da secretaria-executiva do MEC sobre o PISA/OCDE	Entrevistas, artigos científicos		Agente com poder de veto
	Posição do Conselho Nacional de Educação sobre o PISA/CNE	Documentos oficiais, artigos científicos		Agente com poder de veto
	Posição do Ministro da Educação de 2017 sobre o PISA/OCDE	Discursos oficiais, entrevistas.		Agente com poder de veto
Mecanismos de Governança da OCDE <i>versus</i> Política Nacional	Citação do PISA/OCDE na BNCC	Não se aplica	Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	
	Conceito de Competências	Matriz de Referência	Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	
	Conceito de Letramento Científico	Matriz de Referência	Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	
	Conceito de Letramento Matemático	Matriz de Referência	Base Nacional Comum Curricular	

			(BNCC)	
	Conceito de Alfabetização (Leitura)	Matriz de Referência	Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	

Fonte: Elaborado pelo autor

## 3.2 Capacidades Nacionais

### 3.2.1 Interesse e participação do Brasil em instâncias na OCDE

A instrumentalização do PISA para legitimar discursos de reformas em âmbito doméstico - e silenciar a oposição a essas reformas, principalmente dos sindicatos de professores - parece ser, também, a razão a qual motivou o Brasil a adotar o exame em seus estágios iniciais.

Segundo documento emitido pela ex-presidente do INEP em parceria com o Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>38</sup>, sobre o período entre 1995 a 2002, Maria Helena Guimarães de Castro afirma que o Brasil vem empreendendo grandes esforços no desenvolvimento e implementação de sistemas de avaliação educacional. Como resultado, a ex-presidente do INEP reconhece que a montagem deste sistema de avaliação produziu significativa mudança no eixo do debate educacional e na própria orientação das políticas públicas para o setor, colocando em evidência temas prioritários como a questão da equidade na distribuição dos recursos públicos e nas condições de oferta, a qualidade do ensino, a formação de professores, a autonomia da escola, o modelo de gestão, entre outros. Serviu ainda para, segundo ela, atender à exigência da sociedade de maior transparência das instituições públicas e, em particular, dos estabelecimentos de ensino.

Vê-se como a elaboração de dados e avaliações de larga escala é instrumentalizado no conceito neoliberal de educação pelo governo à época da implementação do PISA. As políticas públicas no setor passam a orientar-se pelos conceitos de eficiência na gestão dos recursos e transparência, submetendo a escola a metas de desempenho.

No contexto doméstico, é notório que o governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por forte política neoliberal. Para alcançar a estabilidade econômica, o Brasil

<sup>38</sup>CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **A participação do Brasil em estudos e avaliações educacionais comparados internacionais.** Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=86628](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=86628) Acesso em 28 fev 2019.

privatizou várias empresas estatais, como bancos estaduais, a Companhia Vale do Rio Doce, a Eletropaulo, cujos acionistas majoritários tornaram-se grupos internacionais, bem como firmou acordos com o Fundo Monetário Internacional. Era o período do Estado mínimo.

No âmbito internacional, diante da necessidade de atrair investimentos para equilibrar a balança comercial, iniciou uma aproximação com organismos internacionais, como a OCDE. Durante toda a década de 1990, por meio do Ministério das Relações Exteriores, o país fez movimentos de aproximação com a OCDE e, em 1998, estabeleceu com ela um programa de cooperação que permitia a participação brasileira em foros da organização e a realização de estudos no país. Nos conselhos e grupos de trabalho, o Brasil iniciou sua participação como membro do Conselho do Aço (1996) e observador no Conselho de Educação. No ano de homologação da versão final da BNCC, o Brasil solicitou oficialmente sua adesão como membro pleno da Organização, em maio de 2017, no governo de Michel Temer (OCDE, 2019)<sup>39</sup>.

Abaixo, há um quadro com a participação do Brasil como associado e como participante em vários conselhos, comitês, grupos de trabalho e fóruns da OCDE. Segundo o estatuto da OCDE, os países que atuam como associados aos programas, projetos, comitês e grupos de trabalho têm as mesmas prerrogativas de um país-membro da Organização, o que inclui o pagamento de taxas, poder de decisão sobre os temas e aplicação das decisões no país. A atuação como participante dá o direito ao acompanhamento das discussões, porém, não gera obrigações como as relatadas no *status* de associado. A atuação brasileira nos conselhos, comitês, grupos de trabalho e fóruns indica um estreitamento das relações do país com a OCDE, sobretudo em espaços em que “o *status* de país-associado incide na adesão a concepções políticas, subscrição de protocolos, cumprimento de regras e orientações, de tal sorte que os governos executem decisões dali emanadas” (PEREIRA, 2014, p. 220 -221)

---

<sup>39</sup> OCDE. Trabalhando com o Brasil. Disponível em: < <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf>>

Quadro 7- Participação do Brasil na OCDE – 1997-2015

<b>Participação do Brasil na OCDE – 1997 - 2015</b>	
<b>Órgãos (Brasil como associado)</b>	<b>Órgãos(Brasil como participante)</b>
1. Conselho de Administração do Pisa (desde 2007, Vice-presidente desde novembro de 2013).	1. Comitê de Agricultura e seus órgãos subsidiários (1998).
2. Conselho de Administração do Centro de Desenvolvimento (2005).	2. GT sobre Segurança de produtos de consumo do Comitê de política do consumidor (2012).
3. GT sobre suborno em transações comerciais internacionais, do Comitê de Investimento (1997).	3. Comitê de Estatísticas e de seus órgãos subsidiários (2006).
4. GT do Comitê de Investimento relacionado à Declaração sobre investimento Internacional e Empresas Multinacionais (1997).	4. Comitê de Concorrência e seus grupos de trabalho (1997).
5. Comitê do Aço (desde 1996, Vice-presidente desde dezembro de 2013).	5. Comitê de Política Científica e Tecnológica (2007).
6. Reunião conjunta do comitê de produtos químicos e GT de produtos químicos, pesticidas e biotecnologia em questões relacionadas à mútua aceitação de dados; GT dos coordenadores nacionais do programa diretrizes de teste; e GT sobre boas práticas de laboratório (2011).	6. Comitê de Investimentos (1997).
7. Fórum Mundial sobre Transparência e troca de informações para efeitos fiscais (2009).	7. Comitê de Comércio e seu grupo de trabalho (1997).
<b>Projetos</b>	8. GT conjunto em Agricultura e Comércio (2004).
1. Erosão da base fiscal sobre transparência e troca de informações para efeitos fiscais (BEPS) (2013).	9. GT conjunto de Comércio e Meio Ambiente (2003).
2. Revisão dos princípios de governança corporativa.	10. Comitê de Governança Pública e seus órgãos subsidiários (2001).
	11. GT sobre Pensões Privadas (IPPC) (2005).
<b>Organizações criadas pela OCDE (relacionadas)</b>	
Parceria global para cooperação para o desenvolvimento eficaz	Força-tarefa de ação financeira sobre lavagem de dinheiro

Fonte: Pereira (2014, p. 220) apud OCDE, 2014.

Castro (s.d.) também salienta o papel de liderança do Ministério da Educação na condução dessa iniciativa, o qual promoveu uma “intensa cooperação internacional, com os objetivos de adquirir conhecimento, compartilhar experiências e expor o Brasil a comparações com outros países”. A própria reestruturação do INEP em 1997, após a Lei nº 9.448, de 14 de março faz parte desse objetivo, já que ela o incumbiu de coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional e organizar o sistema de informações e estatísticas, com o objetivo de subsidiar a formulação de políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipal. Além do PISA, o INEP também coordena o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

Por fim, Castro (s.d.) salienta que a abertura do Brasil para organismos e parcerias internacionais em educação vem desde os anos 1990, após a conferência Educação para Todos. Na prática, a primeira iniciativa para desenvolver metodologia para a produção de indicadores com comparabilidade internacional ocorreu em 1997, ao ser convidado para participar do Projeto WEI – *World Education Indicator*, promovido pela Unesco/OECD. No ano seguinte, como parte do INES, o Brasil passou a configurar no anuário *Education at a Glance*, apresentando seus indicadores educacionais em paralelo ao dos países-membros da OCDE. Em 2000, como resultado desse engajamento, o Brasil participou do PISA.

Importante notar que os países solicitam a participação no PISA e pagam para participar dele, como o quadro abaixo sobre os valores repassados pela OCDE pelo Brasil demonstra. Embora a OCDE espere que mais e mais países queiram ser submetidos à avaliação e busquem agendas de reforma apoiadas ostensivamente pelas conclusões do PISA, é o Estado que voluntariamente demanda sua participação. Como assevera Sellar e Lingard (2014, p. 923), a maior adesão ao PISA, entre membros e não membros, é indicativo da relevância global do programa hoje e do crescente uso de dados de desempenho comparativo internacional para orientar o desenvolvimento e a promulgação de políticas dentro das nações.

Tabela 4 - Recursos financeiros despendidos pelo Brasil no PISA de 2004 a 2015

Recursos financeiros despendidos pelo Brasil no PISA			
	Parcelas de participação no PISA pagas à OCDE		Aplicação do PISA no Brasil
	Euros	Reais	Reais
2004	35.000,00	128.730,00	
2005	35.000,00	97.615,00	
2006	35.000,00	98.175,00	1.673.443,65
2007	36.500,00	99.745,00	
2008	36.500,00	95.812,50	
2009	36.500,00	109.755,50	1.950.064,70
2010	36.500,00	80.738,00	
2011	42.000,00	99.696,00	
2012	40.000,00	96.436,00	2.869.083,55
2013	40.000,00	102.960,00	
2014	202.134,00	635.812,50	
2015	212.241,00	696.426,39	5.078.500,01
Sendo EUR 35.000,00 referentes à última parcela do PISA 2006 e EUR 1.500,00 referentes à primeira parcela do PISA 2009.			
. Sendo EUR 40.000,00 referentes à última parcela do PISA 2009 e EUR 2.000,00 referentes à primeira parcela			

do PISA 2012.

. O Brasil, por meio de acordo com a OCDE, passa a participar como membro associado do PISA. Com isso, a anualidade de participação no Programa para o ano 2014 passa de EUR 45.500,00 para EUR 202.134,00.

Fonte: INEP, 2014 (via Lei de Acesso à Informação) apud Pereira (2014, p. 241)

O quadro também demonstra que, com o aumento progressivo dos repasses feitos à OCDE, o Brasil gradualmente fortaleceu sua participação no PISA e, conseqüentemente, no Departamento de Educação da OCDE. Isso evidencia que o país está, no mínimo, disposto a adequar seu sistema educacional àquele recomendado pela organização, explicitando uma cooperação entre ela e o governo federal. Cooperação essa no sentido de modificar, aperfeiçoar e criar estruturas e sistemas para aplicação de testes, de modo a controlar e fiscalizar as políticas educacionais, e induzi-las a adaptações, atuando nas decisões políticas e na execução de programas de verificação de rendimentos dos estudantes e das escolas.

O alinhamento ideológico entre a OCDE e o governo federal em temas educacionais também é reforçado na publicação Estudos Econômicos de 2018, da OCDE. Nela, a OCDE avalia os desafios do Brasil para o alcance do desenvolvimento econômico e parabeniza o país por algumas reformas implementadas desde 2016 e que seguem os conceitos neoliberais. No campo da educação, a BNCC é citada como uma reforma positiva, ao reduzir “o número de matérias obrigatórias, dando mais opções e mais espaço de personalização do conteúdo letivo para estudantes com menos inclinação acadêmica”. A organização entende que isso diminuirá as taxas de abandono escolar (OCDE, 2018, p. 10). O teto dos gastos sobre gastos primários, que inclui a educação, também é visto de maneira positiva porque, segundo a organização, torna o país fiscalmente responsável (OCDE, 2018, p. 23).

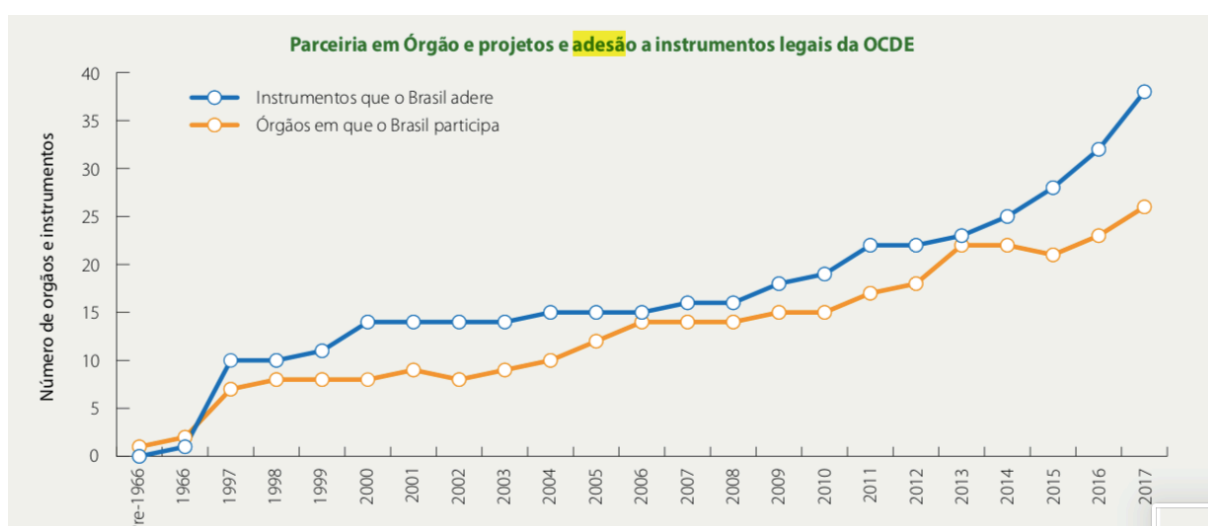
Nesse mesmo relatório, a OCDE (2018, p. 30-31) utiliza o desempenho do Brasil no PISA para justificar a recomendação para diminuição do investimento no ensino superior e a sua realocação ao ensino básico. Ademais, também se critica o ensino superior gratuito, alegando que ele tende a beneficiar famílias de mais alta renda, pois os estudantes de escolas particulares têm melhor desempenho no vestibular. A organização informa que

o setor público gasta 5,4% do PIB em educação, acima da média dos países da OCDE e da América Latina (Figura 19). No entanto, enquanto a Colômbia, o México e o Uruguai gastam menos por estudante do que o Brasil, esses países apresentam melhor desempenho nos testes PISA da OCDE, sugerindo que há espaço para melhorar a eficiência dos gastos (OCDE, 2018, p. 30)

Em junho de 2017, o Brasil formalizou pedido para adesão do país na OCDE. A OCDE reconhece que o pedido do Brasil de adesão à organização sinaliza que o país está disposto a consolidar ainda mais sua agenda de reformas. Para que a adesão ocorra, é

necessário que o país transforme suas políticas públicas para que se aproximem daquelas consideradas como “boas práticas pela OCDE” e a participação progressiva do país em mais órgãos, projetos e programas proporciona uma maior abertura para que sejam adotados os instrumentos e recomendações da organização (OCDE, 2018)<sup>40</sup>. Ao longo do tempo, o Brasil aderiu progressivamente a instrumentos da OCDE e aumentou sua participação nas instâncias da organização, com um aumento exponencial na adesão de instrumentos da OCDE a partir de 2015, sinalizando uma inclinação maior a fazer parte da organização, conforme revela o quadro abaixo:

Figura 8 - Órgãos de participação e adesão de instrumentos da OCDE pelo Brasil de 1996 a 2017



Fonte: OCDE, 2018.

Além de ser o país não membro que participa do maior número de grupos de trabalho, conselhos e comitês da OCDE, tornando a sua adesão “um caminho natural”, o governo brasileiro em 2017 – ano do pedido de adesão à organização argumenta que a adesão à OCDE, ao garantir um selo de confiabilidade às práticas de livre-mercado, pode favorecer investimentos internacionais, aumentar a confiança dos investidores e das empresas e ainda melhorar a imagem do país no exterior, favorecendo o diálogo com economias desenvolvidas (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018). Contudo, é preciso reconhecer que a adesão envolve ônus como uma adequação das políticas públicas àquelas recomendadas pela organização, as quais podem não de adequar às necessidades da população brasileira. Conforme Valiente (2014, p. 45), a implementação de soluções políticas de países de alta renda à países de renda média e baixa é uma das mais problemáticas práticas internacionais, já que

<sup>40</sup> OCDE. Trabalhando com o Brasil.



Uma agenda de competências globais baseada na ideia de *one size fits all* necessariamente falhará em entregar os resultados esperados devido às consequências resultantes da insensibilidade a características culturais, sociais, religiosas, políticas específicas desses contextos.

### 3.2.2 Os jogadores com poder de veto

Para identificar quem são os jogadores com poder de veto, estabelecemos o ciclo de construção, aprovação e homologação da BNCC, apresentando abaixo o seu histórico.

Quadro 8 - Histórico de Elaboração e Aprovação da BNCC

Período	Ação
Abril de 2013	Criação do Movimento pela Base Nacional Comum Curricular
Junho de 2014	Aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE)
19 a 23 de novembro de 2014	Segunda Conferência Nacional <sup>40</sup> pela Educação (CONAE)
17 a 19 de junho de 2015	I Seminário Interinstitucional <sup>41</sup> para elaboração da BNC
Junho de 2015	Formação do Grupo de Redação do documento
30 de julho de 2015	Lançado no Portal do MEC versão preliminar da BNCC para consulta pública.
16 de setembro 2015 a 13 de março 2016	Recebimento das contribuições via portal do MEC
03 de maio 2016	Apresentação da 2ª versão do documento da BNCC
16 de junho 2016	Fim do prazo para aprovação da BNCC (se esgota data limite estipulada pelo PNE sem que o documento seja finalizado)
23 de junho a 10 de agosto 2016	Realização de Seminários Estaduais sobre a BNCC
15 de setembro de 2016	Adiamento da base do Ensino Médio
26 de janeiro 2017	MEC apresenta trabalhos de revisão da terceira versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)
Fevereiro de 2017	Lançamento da 3ª versão da BNCC
06 de abril de 2017	Apresentação da 3ª versão da BNCC (Educação Infantil e Ensino Fundamental) e entrega do documento para o CNE.
Audiências Públicas Regionais	Região Norte: 07/07/2017 – Manaus/AM
	Região Nordeste: 28/07/2017 – Recife/PE
	Região Sul: 11/08/2017- Florianópolis/SC
	Região Sudeste: 25/08/2017- São Paulo/SP
	Região Centro Oeste: 11/09/2017- Brasília DF
Novembro de 2017	Previsão para aprovação da versão final da BNCC.
2º semestre 2017	Previsão de entrega da BNCC do Ensino Médio
12 de dezembro de 2017	Votação e aprovação da BNCC pelo CNE
20 de dezembro de 2017	BNCC homologada pelo Ministro do Estado e Educação José Mendonça Bezerra Filho

Fonte: TRICHES, 2018

A necessidade de construção de uma Base Nacional Comum Curricular tem sua fundamentação legal em quatro marcos normativos: a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases, a Diretrizes Curriculares Nacionais e o Plano Nacional de Educação, conforme quadro abaixo disponibilizado pelo MEC.

Quadro 9 - Marcos Legais que embasam a BNCC

DOCUMENTO	O QUE DIZ
<b>Constituição Federal</b> Art. 210º	Serão fixados conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum (...)
<b>Lei de Diretrizes e Bases</b> Art. 26º	Os currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e Médio devem ter <b>BASE NACIONAL COMUM</b> , a ser complementada em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar
<b>Diretrizes Curriculares Nacionais</b> Art. 14º	Define <b>BASE NACIONAL COMUM</b> como conhecimentos, saberes e valores produzidos culturalmente, expressos nas políticas públicas e que são gerados nas instituições produtoras do conhecimento científico e tecnológico (...)
<b>Plano Nacional de Educação</b> Metas 2, 3 e 7	Estabelecida como estratégia para o cumprimento das metas 2, 3 e 7

Fonte: MEC. <sup>41</sup>

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2014, o MEC constituiu um comitê de assessores e especialistas (dos estados, do Distrito Federal e dos municípios) com a atribuição de elaborar a versão preliminar da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em junho de 2015. Compuseram esse Comitê professores universitários de diferentes áreas de conhecimento da Educação Básica, docentes da Educação Básica e técnicos das secretarias de educação, esses dois últimos indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e pela União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Ademais do Consed e Undime, enquanto entidades formais contratadas pelo Estado para elaborar a BNCC, destacam-se, também, os grupos da sociedade civil que atuaram ativamente na concepção desse documento, como o Movimento pela Base. Tal organização é composta por sujeitos individuais ou coletivos que atuam na área de educação e fora dela. No apoio institucional ao Movimento pela Base, estão as instituições Cenpec, Comunidade Educativa- Cedac, Instituto Inspirare, Instituto Natura, Fundação Lemann, Instituto Unibanco, Fundação Roberto Marinho e Instituto Ayrton Senna. Essas instituições também fazem parte do Movimento Todos pela Educação, segundo o próprio site do Movimento. <sup>42</sup>

Ao referir-se aos integrantes do movimento, Peroni e Caetano (2015, p. 344) fazem duas ressalvas importantes. A primeira é que o Movimento pela Base é composto por instituições privadas que “têm-se articulado com instituições educacionais globais, visando

<sup>41</sup> MEC. Dia D – Dia Nacional de Discussão da BNCC. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/3-apresentacao.pdf>>. Acesso em 02 mar 2019.

<sup>42</sup> MOVIMENTO PELA BASE. Quem somos. Disponível em:< <http://movimentopelabase.org.br/quem-somos/>> Acesso em 02 mar 2019.

promover mudanças na educação dos países[...]baseadas nas reformas ocorridas nos Estados Unidos, Austrália, Chile e Reino Unido”. Tais países construíram e implementaram, recentemente, padrões curriculares nacionais e que, segundo as autoras, são questionados atualmente por um conjunto de pesquisadores da área sobre as melhorias e ou prejuízos à qualidade da educação.

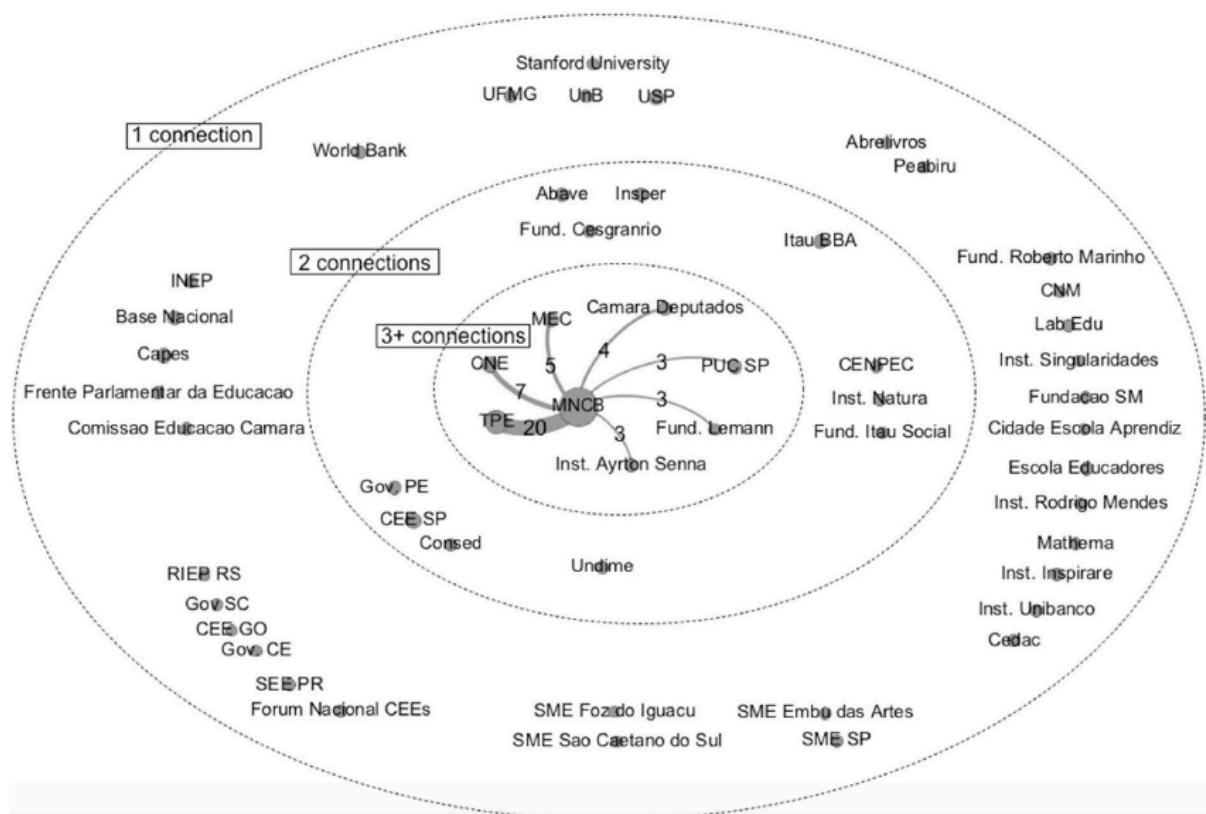
A segunda ressalva é que os envolvidos no processo de criação da BNCC – ainda que tenha ocorrido 5 audiências públicas para o debate sobre o tema - são praticamente os mesmos. Dito de outro modo, Peroni e Caetano (2015, p. 346) sugerem que os representantes da Consed e do Undime (a quem o MEC atribui a função de coordenar os trabalhos de construção da base), são na sua maioria, os mesmos integrantes da Fundação Lemann. No site do Movimento pela Base<sup>43</sup>, há a indicação de que o presidente da Undime participa desse grupo, bem como ele dispõe de apoio institucional do Consed e do Undime. Dessa maneira, há uma falta de legitimidade democrática na construção da BNCC. Em vez de grupos divergentes trabalhando em sua construção, há um consenso formado pelos mesmos atores cujas ideias são capitalizadas pelo Consed e Undime, os quais tem o poder de eleger aqueles especialistas responsáveis pela construção do texto da Base, bem como dar a palavra final sobre a versão que será enviada à secretaria-executiva do MEC.

Avellar e Ball (2017) também analisam a influência do Movimento pela Base no processo de elaboração da BNCC. Os autores mapearam as filiações dos parceiros da organização, evidenciando as relações desses agentes não apenas com outros entes privados, mas também com o governo, conforme imagem abaixo. Semelhante à OCDE, o Movimento tem atuado através de redes de especialistas, promovendo “conferências, oficinas, grupos de discussão, [os quais] são ocasiões para a reiteração, o revigoramento e a reafirmação do discurso e das lealdades, uma linguagem compartilhada é emprestada/ desenvolvida para renomear o social” (AVELLAR, BALL, 2017, p. 4). Nesses eventos, a Fundação Lemann tem convidado um conjunto de representantes do campo da nova filantropia e academia com uma variedade de funcionários públicos e políticos dos níveis federal, estadual e municipal.

---

<sup>43</sup> Disponível em: < <http://movimentopelabase.org.br/quem-somos/> > Acesso em 2 mar 2019.

Figura 9 - Afiliações do Movimento pela Base



Fonte: Avellar e Ball (2017, p. 5)

Avellar e Ball (2017, p. 4) e Cássio (2018, p. 247) analisam que a atuação do movimento visa à produção de um discurso hegemônico sobre o que é qualidade na educação e sobre como atingi-la. Semelhante a OCDE, o Movimento almeja ensinar os tomadores de decisão política sobre a importância da centralização curricular no Sistema educacional brasileiro e claramente toma emprestado o modelo da padronização curricular estadunidense.

Embora o Movimento pela Base não se constitua em um jogador com poder de veto, a sua atuação demonstra que o processo de elaboração e implementação da BNCC não se encerra nas esferas governamentais, envolvendo múltiplos atores e escalas de implementação política, nacionais e internacionais, coadunando com o conceito de governança global proposto nesse trabalho. Mais do que isso, a replicação do modelo educacional norteamericano pelo Movimento pela Base não está dissociada do modelo proposto pela OCDE através do PISA. Conforme a OCDE (2013, p. 90)<sup>44</sup>, ao avaliar comparativamente a

<sup>44</sup> OCDE. Strong Performers and Successful Reformers in Education – Lessons from PISA 2012 for the United States. 2013. Disponível em: < <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012-US-CHAP4.pdf> > Acesso em 9 mar 2019.

proposta do PISA para a área de matemática e o projeto de grade curricular de núcleo comum (chamado de *Common Core*, em inglês), a organização conclui que há similaridade entre as duas propostas e que, através desse currículo comum, é esperado que os Estados Unidos atinjam melhores resultados no PISA.

A adoção de um currículo comum que levasse em conta os resultados do PISA se intensificaram, segundo Lingard (2016, p. 620), após os ótimos resultados atingidos pela China na avaliação, em 2009. Com isso, após o alarde feito pela imprensa, que chegou a fazer uma analogia do fraco resultado dos EUA no PISA e o projeto Sputnik, “o presidente Barack Obama apoiou governadores estaduais para que desenvolvessem grades curriculares de núcleo comum” (LINGARD, 2016, p. 620). A associação de governadores americanos também se manifestou através da elaboração de um documento em parceria com a empresa *Achieve* (a mesma empresa que participa do PISA). Em um relatório de 70 páginas, o PISA é citado por 69 vezes para justificar a reforma educacional americana tendo em vista o desempenho de outros países, inclusive com referências à utilização do exame pelo Brasil<sup>45</sup>.

Desse modo, percebe-se que a OCDE, ao atuar sobre várias frentes e em vários países, influencia direta e indiretamente o processo político ao moldar as preferências dos atores envolvidos na elaboração de políticas públicas. No caso em questão, ideias sobre sistemas educacionais adotadas no sistema norteamericano com base nos resultados do PISA são emuladas por movimentos da sociedade civil brasileira.

Importante notar também que no relatório anual de 2017 da Fundação Lemann<sup>46</sup>, há a declaração de que, como parte do Movimento pela Base, a Fundação contribuiu para a elaboração do documento. Nesse documento também, há a informação de que a Fundação é parceira da OCDE. Em notícia publicada no site da Fundação<sup>47</sup>, a construção da BNCC é defendida com base no PISA, ao informar que a avaliação mostra que “que países com bom desempenho na avaliação possuem bases comuns”. Evidencia-se, dessa forma, que as

---

<sup>45</sup> No relatório, está escrito que “O Brasil tem avaliado todas as escolas secundárias com base no PISA, de modo que cada uma recebe duas pontuações - uma comparada com a métrica nacional e outra comparada ao PISA. O objetivo é que todas as escolas secundárias brasileiras atinjam a média internacional até 2021”. In: NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION. Benchmarking for Success: Ensuring U.S. Students Receive a World-Class Education, s.d. p. 16. Disponível em: < <http://www.corestandards.org/assets/0812BENCHMARKING.pdf>> Acesso em 9 mar 2019.

<sup>46</sup> Fundação Lemann. Relatório Anual de 2017. Disponível em:< <https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/aYdzs1L1rxqlW7ZW71qOgKYuPpledjXqaHznarD.pdf>> Acesso em 8 mar 2019.

<sup>47</sup> Fundação Lemann. Parceria foca em tecnologias para a BNCC. Disponível em: < <https://fundacaolemann.org.br/noticias/parceria-foca-em-tecnologias-para-bncc>> Acesso em 8 mar 2019.

instituições contratadas pelo governo federal para a elaboração do conteúdo da BNCC estavam alinhadas com os conceitos sobre educação advogados pela OCDE.

Após essa etapa de interlocução com a sociedade civil, o Consed e o Undime - responsáveis por coordenarem os trabalhos de elaboração da BNCC, bem como promover audiências públicas sobre o tema, elaboram a versão da BNCC e a entregam ao MEC, mais especificamente, à secretaria-executiva.

A secretaria-executiva do MEC, concordando com a versão entregue, a envia ao Conselho Nacional de Educação (CNE), o qual pode aprovar a BNCC. A votação no conselho é decidida por maioria simples. Aprovada pelo CNE, a Base segue para o Ministro da Educação, que a homologa.

Figura 10 - Etapas de Aprovação da BNCC pelos jogadores com poder de veto



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base no conceito de jogadores com poder de veto definido por Leuze *et al* (2010), os participantes no processo de formulação e aprovação da BNCC com poder formal para obstruí-la são a secretária-executiva, o CNE e o Ministro da Educação. Sem a aprovação desses indivíduos, a mudança do status quo na área educacional no Brasil, através da BNCC, não poderia ser realizada. Nesse sentido, cabe explicitar qual o posicionamento desses atores.

A BNCC começa a ser elaborada após o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, quando, então, assume o governo Michel Temer. É nesse contexto que Mendonça Filho, do Partido Democratas, assume o Ministério da Educação e coloca na Secretaria Executiva do Ministério Maria Helena Guimarães de Castro.

#### a) A secretária-executiva do MEC

A secretária-executiva do MEC em 2017 era Maria Helena Guimarães de Castro, a qual, como abordamos no início dessa seção, foi presidente do INEP no governo de Fernando

Henrique Cardoso. Conforme declarações já expostas na seção anterior desse trabalho, ela se mostra entusiasta da incorporação de metodologias de avaliação dos sistemas educacionais, principalmente o PISA, na educação brasileira. Segundo Marsiglia et al. (2017, p. 114-115), ela foi uma das responsáveis pela implementação de vários mecanismos avaliativos para diversos níveis da educação nacional, como o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A ex-secretária-executiva do MEC também trabalhou na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo de 2007 a 2010, no governo José Serra (PSDB). Estando à frente da Secretaria Estadual de Educação, segundo Marsiglia (2017), Maria Helena Guimarães de Castro comandou a implementação do currículo único, do Sistema de Avaliação da Educação Básica do Estado de São Paulo (SARESP) e da política de remuneração por mérito na rede estadual paulista. Atualmente, Maria Helena Guimarães de Castro é Vice-Presidente do *PISA Governing Body* e membro da Agenda 2030 da UNESCO.

Interessante notar que a política de remuneração por mérito adotada em São Paulo sob a gestão da secretaria-executiva é explicitamente elogiada no documento *Education at a Glance*, (OCDE, 2013, p. 106-107), conforme trecho abaixo:

O Brasil criou uma série de testes nacionais para avaliar as habilidades dos alunos após a 4<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> série que compara os resultados de quase todas as instituições acadêmicas no país, e tem sido extremamente útil à criação de mecanismos de incentivo. A reforma do sistema de avaliação escolar, incluindo metas de desempenho para cada estabelecimento em todas as regiões, para premiar as escolas não só para o nível dos alunos, mas também para a sua presença, começa a dar frutos. Alguns estados desenvolveram mecanismos de incentivo promissores. Assim, o Estado de São Paulo oferece aos professores testes de desempenho regulares, com os aumentos salariais chave se os resultados são positivos. Dois outros estados adotaram uma abordagem semelhante, que continua a ser uma exceção em um sistema onde as tabelas salariais são em grande parte ligadas à antiguidade. Os primeiros dados empíricos sugerem uma melhoria das competências dos alunos, ainda mais importante, as metas são ambiciosas para as escolas [...]. A extensão a todo o país deste sistema de remuneração com base no desempenho seria uma medida útil. (OCDE/Estudos, 2013, p.106-107)

De maneira recíproca, a ex-secretária executiva defendeu, pelo menos em duas ocasiões, os relatórios apresentados pela OCDE e a relevância do PISA para a tomada de decisão sobre políticas educacionais no Brasil, conforme as seguintes entrevistas:

A metodologia de produção de estatística de educação da OCDE, foi também destacada por Maria Helena Guimarães de Castro, secretária executiva do Ministério da Educação (MEC). "Esse é um relatório para o qual o mundo inteiro olha para fazer qualquer análise. A produção desses indicadores é muito importante, são eles que mostram o Brasil para o mundo. Avancamos bastante, no entanto ainda temos muito a fazer para ter um padrão de qualidade

comparável ao de países com sistemas educacionais desenvolvidos e consolidados" (UNDIME)<sup>48</sup>

A professora Maria Helena Guimarães Castro, secretária-executiva do Ministério da Educação, reconhece a validade do PISA e da parceria com a OCDE ao afirmar, categoricamente, que “os resultados do PISA são de grande importância para ajudar a conduzir reformas de inclusão e melhoria da qualidade do ensino, definir políticas de mais equidade e valorização dos professores (BELLAS ARTES)<sup>49</sup>.”

Em diversas declarações e entrevistas, a ex-secretária-executiva do MEC afirmou o alinhamento ideológico entre a BNCC e as propostas da OCDE para a educação. Em entrevista concedida à Revista Veja, em agosto de 2018, a secretaria comenta sobre a BNCC e assevera que “a reforma caminha na direção certa: rompe com a fórmula tradicional e está alinhada com a agenda da OCDE. Entretanto, sempre poderá ser aperfeiçoada”<sup>50</sup>.

De igual maneira, ela também se remete à OCDE e ao PISA a fim de dar legitimidade às reformas empreendidas, não apenas para a BNCC do ensino infantil e fundamental, mas também para a BNCC do ensino médio, como pode-se deferir no trecho da entrevista publicada no site R7<sup>51</sup>:

A interdisciplinaridade é tendência no mundo todo. No exame (internacional) do PISA não se vê, em Ciências, o que é Biologia, Química ou Física, tudo está ligado”, disse a secretária executiva do MEC, Maria Helena Guimarães de Castro, referindo-se à avaliação feita pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Base do ensino médio será dividida em quatro áreas do conhecimento: Linguagens, Matemática, Ciências Humanas e Ciências da Natureza

Em entrevista ao site DM<sup>52</sup>, a secretária-executiva segue no mesmo sentido

Como possível solução, Maria Helena acredita que é preciso atualizar a base curricular comum por ser essencial à qualidade e à equidade do sistema. “É preciso investir na formação dos professores, nos materiais de apoio, nos materiais didáticos e nas plataformas digitais”, afirma. Além disso, a secretaria executiva do MEC destacou que os números do estudo da OCDE reforçam a necessidade do estabelecimento da reforma do ensino médio. “O que esses materiais indicam é que os alunos não têm aprofundamento em nenhuma área. O que estamos propondo com a reforma do ensino médio é garantir uma base curricular nacional comum, que vai melhorar a qualidade do conjunto do sistema de ensino fundamental e médio, além

<sup>48</sup>UNDIME. Education at a Glance revela panorama atual da educação mundial. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/16-09-2016-14-45-education-at-a-glance-revela-panorama-atual-da-educacao-mundial>>. Acesso em 09 mar 2019.

<sup>49</sup> A OCDE e o Brasil: uma parceria para o nosso desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.belasartes.br/diretoretoria/artigos/a-ocde-e-o-brasil-uma-parceria-para-o-nosso-desenvolvimento>> Acesso em 09 mar 2019.

<sup>50</sup> REVISTA VEJA. Uma chance para entrar no jogo. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/uma-chance-para-entrar-no-jogo/>>. Acesso em 09 mar 2019.

<sup>51</sup> AGÊNCIA ESTADO. Base do Ensino médio terá apenas duas disciplinas. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/base-do-ensino-medio-tera-so-duas-disciplinas-27022018>> Acesso em 09 mar 2019.

<sup>52</sup> DM/COTIDIANO. Dois séculos de atraso. Disponível em: <<http://www.dm.com.br/cotidiano/2018/03/dois-seculos-de-atraso.html>>. Acesso em 09 mar 2019.



do aprofundamento nas áreas e estudo para que o aluno possa continuar sua formação geral e aprender mais

### **b) Ministro da Educação**

De forma semelhante à secretária-executiva, o Ministro da Educação à época de homologação da BNCC, justifica a consecução da Base e o seu conteúdo às avaliações de larga escala da OCDE e ao padrão educacional de nações desenvolvidas em comparação com o Brasil. Em vídeo oficial na cerimônia de homologação da BNCC<sup>53</sup>, o Ministro cita a participação conjunta do Movimento pela Base com o MEC na elaboração do documento. “O que se estabelece a partir dessa Base Curricular coloca o Brasil no mesmo patamar do ponto de vista de Base Curricular das principais nações do mundo” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017)<sup>54</sup>.

Na defesa de um novo currículo e novos parâmetros de avaliação do sistema educacional brasileiro, seja no âmbito do ensino infantil e fundamental seja no âmbito do ensino médio, Mendonça Filho assim argumentou no lançamento do 10º Prêmio Professores do Brasil, no Instituto Singularidades, em São Paulo<sup>55</sup>

Ainda justificando o novo currículo da etapa, o ministro evocou o baixo desempenho brasileiro em avaliações internacionais como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), mais importante exame educacional do mundo, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Entre as 72 nações analisadas, o relatório mostrou o País na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª colocação em matemática. “É inegável que existiram avanços em termos de acesso, da chamada universalização do ensino, mas estamos muito distantes daquilo que seria razoável para a 8ª maior economia do mundo. Quando acompanho o PISA ou recebo relatórios mostrando que o Ensino Médio brasileiro tem um desempenho em português e matemática pior que há 20 anos, tenho convicção que o caminho é o novíssimo e isso exige o mínimo de unidade”, defendeu.

### **c) Conselho Nacional de Educação**

Embora a secretária-executiva e o Ministro da Educação estejam claramente alinhados com as ideias sobre educação da OCDE, no caso do Conselho Nacional de Educação, os dados são inconclusivos. Quando da aprovação da terceira versão da BNCC pelo CNE, a

<sup>53</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Presidente Temer e Ministro da educação homologam Base nacional comum curricular, 2017. (2m21s). Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58701&catid=211&Itemid=30035](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=58701&catid=211&Itemid=30035) > Acesso em 9 mar 2019

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. O debate ideológico precisa estar separado da escola. Disponível em: < <https://educacaointegral.org.br/reportagens/debate-ideologico-fora-escola-mendonca-filho/> > Acesso em 9 mar 2019.

composição dele não havia mudado substancialmente com relação ao governo anterior, o que pode indicar que a tendência por incorporar as recomendações presentes no PISA já exista em governos anteriores.

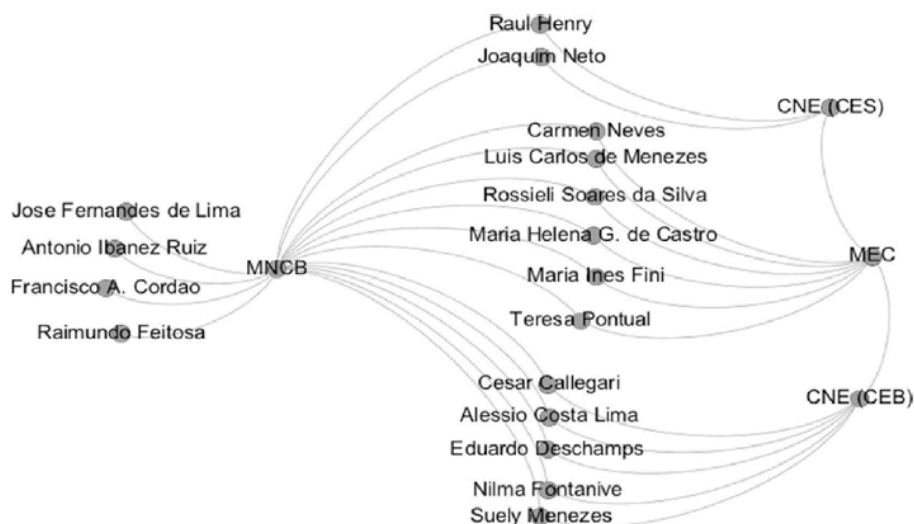
Em análise sobre a composição do CNE e as indicações feitas no governo Temer para a sua composição, verifica-se que apenas dois membros não participaram durante a gestão Dilma. Contudo, a substituição desses dois membros mostra uma sinalização importante. Segundo reportagem da revista Nova escola<sup>56</sup>, na nomeação de doze novos membros realizada em 27 de junho de 2016, há a não recondução da única conselheira representante dos sindicatos, Maria Izabel Azevedo Noronha, presidente do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp), a qual não foi substituída por nenhum outro nome de representatividade sindical. Também aumentou, levemente, o número de representantes das universidades privadas na Câmara de Educação Superior. Na composição vigente quando da aprovação da terceira e última versão da BNCC, os representantes de entidades privadas prevaleceram.

Na análise de Avellar e Ball (2017, p. 6), com a mudança de governo de Dilma Rousseff para Michel Temer, duas pessoas que já eram parte do Movimento pela Base foram nomeadas para o Conselho Nacional de Educação, conforme figura abaixo. No momento de aprovação da Base, havia 8 pessoas no CNE que eram membros, também, do Movimento pela Base. No Ministério da Educação, havia 6, incluindo a secretária-executiva. Embora não constituam maioria - o CNE é composto por 23 membros -, evidencia uma maior participação do Movimento tanto no diálogo do MEC com a sociedade civil quanto dentro das próprias instâncias governamentais.

---

<sup>56</sup> NOVA ESCOLA. **Entenda o que muda no Conselho Nacional de Educação**. Disponível em: < <https://novaescola.org.br/conteudo/381/entenda-o-que-muda-conselho-nacional-educacao> > Acesso em 9 mar 2019.

Figura 11 - Filiações entre membros do Movimento pela Base, MEC e CNE



Fonte: Avelar e Ball (2017, p. 7)

Desse modo, levando em consideração os posicionamentos dos jogadores com poder de veto para elaboração, aprovação e homologação da BNCC, vê-se que havia um discurso favorável à incorporação de conceitos-chave da OCDE, previstos no PISA. O ambiente favorável para a adoção das recomendações emitidas pela OCDE para a educação no Brasil já começa a ser formulado na escolha dos atores responsáveis pela elaboração da BNCC, sendo reiterado pelos jogadores com poder de veto. Nesse sentido, são apresentadas justificativas para a reforma do ensino infantil e básico fundamentadas no desempenho do Brasil no exame especialmente pela secretária-executiva e o Ministro da educação.

### 3.3 Análise comparativa entre o PISA e a BNCC

Até esse momento, fica clara a visão da OCDE para a educação. A OCDE entende que, em um mundo globalizado, as economias se tornam mais integradas e competitivas, e, consequentemente, os países são demandados a migrarem de uma economia baseada em produtos de baixo valor agregado para a produção de bens que demandam alta especialização, criatividade e inovação. Desse modo, a educação, como provedora do conhecimento, deve alinhar-se às demandas do modo de produção econômico contemporâneo.

Segundo a OCDE, muitos Estados perceberam que seus sistemas educacionais estão defasados, ao ensinarem um conjunto rígido de habilidades básicas para a grande maioria da população. Segundo a organização, isso decorre porque

os estudantes hoje precisam aprender a aprender, a buscar e avaliar a informação, e como trabalhar e conviver com outras pessoas, em vez de adquirir um conjunto fixo de fatos e habilidades que nem sempre serão totalmente relevantes quando eles começarem a buscar um trabalho (OCDE, 2011, p. 25).

Nesse sentido, a OCDE (2011, p. 25) entende que o exame, ao avaliar um escopo abrangente de elementos dos sistemas educacionais, mostra os caminhos possíveis para o alcance de uma educação de qualidade. Educação de qualidade, sob o prisma da organização, significa promover o desenvolvimento de competências e habilidades para o conjunto da sociedade, entendida como o capital humano, a qual deve ser capaz de desenvolver inovações materiais e intelectuais. Para a OCDE, isso decorre porque os sistemas educacionais de qualidade estão focados em competências úteis ao longo da vida (*lifelong learning*), as quais garantem uma empregabilidade ao longo da vida e não somente um emprego para a vida toda, trazendo prosperidade e inclusão social.

Baseado em dados comparativos, o PISA representa a economia da educação e o discurso sobre capital humano, ao atribuir importância crescente ao conceito de habilidades e competências. Dessa forma, o PISA faz parte de um

discurso político que apresenta educação e treinamento como um local fundamental de intervenção política para melhorar, simultaneamente, tanto o bem-estar dos indivíduos quanto a força econômica das nações. [...] De fato, a agenda de habilidades e competências está agora no coração do trabalho econômico da Organização e está ligada ao seu papel na globalização neoliberal (SELLAR, LINGARD, 2014, p. 922).

Assim, um dos conceitos que serão confrontados entre a matriz de referência do PISA e do BNCC é o conceito de competências.

Ademais, a matriz de referência do PISA de 2015 (OCDE, 2016) está estruturada na avaliação de três competências principais, as quais são definidas no documento: letramento matemático, letramento científico e letramento em leitura. Assim, esses três conceitos também serão confrontados com os presentes na BNCC.

Se o PISA define um conjunto normativo de competências e habilidades essenciais para o desenvolvimento das nações, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) define os conhecimentos e habilidades essenciais que todos os alunos da Educação Básica têm o direito de aprender, da Educação Infantil até o Ensino Médio (BRASIL, 2018).

Em um primeiro momento, o documento da Base explicita os marcos legais de sua construção e afirma que o currículo apresentado entende que a finalidade da educação é oferecer um conjunto de competências as quais todos os estudantes da Educação Básica

devem aprender. O conceito de competência é entendido como a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho (BRASIL, 2018, p. 12).

Feito isso, na seção seguinte, intitulada “Foco no desenvolvimento de competências” são definidos os fundamentos pedagógicos da BNCC. Há, novamente, a reiteração do termo competências. Na definição do que significa competência, a BNCC (BRASIL, 2017, p. 13) afirma que “é esse também o enfoque adotado nas avaliações internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que coordena o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa, na sigla em inglês)”. O conceito foi retirado do documento da OCDE *Global Competency for the inclusive world*<sup>57</sup>, o qual justifica o porquê de avaliar as competências globais na edição de 2018 do PISA.

Segundo o próprio documento da BNCC (BRASIL, 2017), ao adotar essa abordagem em consonância aos preceitos da OCDE, a BNCC entende que “as decisões pedagógicas devem estar orientadas para o desenvolvimento de competências. Por meio da indicação clara do que os alunos devem “saber” (considerando a constituição de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores) e, sobretudo, do que devem “saber fazer” (considerando a mobilização desses conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho)”.

A inserção do conceito de competências como princípio norteador da BNCC é controversa. Até a segunda versão da BNCC, esse termo não constava no documento (BRASIL, 2016)<sup>58</sup>. Na terceira versão, além de ser um termo chave, aparece em quase todas as páginas do documento, às vezes, várias vezes por página. É importante salientar, também, que a mudança no conteúdo da BNCC da segunda para a terceira versão ocorre entre governos diferentes. A segunda versão foi proposta sob a direção do governo de Dilma Roussef, representado por Aloizio Mercadante; a terceira versão, como já explicitado, foi proposta no governo de Michel Temer. Isso pode caracterizar tanto a ruptura nos conceitos norteadores da BNCC entre os dois governos como a mudança nos atores da sociedade civil com maior influência sobre a formulação do documento.

<sup>57</sup> O documento pode ser acessado pelo link: <<http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/4561/Global%20competency%20for%20an%20inclusive%20world.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 9 mar 2019.

<sup>58</sup> BRASIL. Base Nacional Comum Curricular – segunda versão. 2016. Disponível em: <<http://historiadabncc.mec.gov.br/documentos/bncc-2versao.revista.pdf>> Acesso em 9 mar 2019.

Uma evidência desse processo é que as recomendações do Movimento pela Base em colaboração com o Consed e o Undime, de alterações no documento da segunda versão da BNCC são refletidas na terceira versão. Entre elas, está a recomendação de que os princípios de aprendizagem sejam norteados pelas competências adquiridas pelos estudantes, como no trecho “Competências deverão aparecer no ano em que é esperado que o aluno as domine”. Há, também, uma seção específica de como as mudanças na BNCC pode ter um “impacto potencial dos padrões nos resultados de testes internacionais como PISA, TERCE, TIMMS e PIRLS”. Por fim, também se emprega o termo competências globais presente terceira versão da BNCC<sup>59</sup>.

No documento da Base, a OCDE só é referenciada diretamente nessa única vez. Com relação ao PISA, encontra-se a referência duas vezes.

Quanto ao conceito de letramento científico, embora não haja menção sobre o fundamento de sua definição, percebe-se que os conceitos empregados no PISA e na BNCC são muito similares. Ao avaliar as competências exigidas para que se considere um estudante letrado cientificamente, o PISA (OCDE, 2016, p. 37) discorre sobre três itens principais:

ser capaz de “explicar fenômenos cientificamente: reconhecer, oferecer e avaliar explicações para fenômenos naturais e tecnológicos; 2. avaliar e planejar investigações científicas: descrever e avaliar investigações científicas e propor formas de abordar questões cientificamente; 3. interpretar dados e evidências científicas: analisar e avaliar os dados, afirmações e argumentos, tirando conclusões científicas apropriadas”.

No caso da BNCC, letramento científico significa “o desenvolvimento da capacidade de atuação no e sobre o mundo, importante ao exercício pleno da cidadania. Nessa perspectiva, a área de Ciências da Natureza, por meio de um olhar articulado de diversos campos do saber, precisa assegurar aos alunos do Ensino Fundamental o acesso à diversidade de conhecimentos científicos produzidos ao longo da história, bem como a aproximação gradativa aos principais processos, práticas e procedimentos da investigação científica.”

No caso do letramento matemático, há a menção pela BNCC de que o conceito empregado é o mesmo utilizado pelo PISA (OCDE, 2016, p. 138), qual seja: “as competências e habilidades de raciocinar, representar, comunicar e argumentar matematicamente, de modo a favorecer o estabelecimento de conjecturas, a formulação e a

---

<sup>59</sup> O documento reúne as principais críticas e recomendações sobre a segunda versão da BNCC a fim de que sejam adotadas na terceira versão. In: MOVIMENTO PELA BASE. Índice de insumos do Movimento pela Base. Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2017/03/IndiceLeiturasCriticasRed.pdf>> Acesso em 9 mar 2019.

resolução de problemas em uma variedade de contextos, utilizando conceitos, procedimentos, fatos e ferramentas matemáticas” (BRASIL, 2018, p. 264).

Por fim, quanto ao letramento em leitura<sup>60</sup>, a similaridade entre ambos os documentos não é tão óbvia. Quanto à abordagem sobre o desenvolvimento do letramento em leitura, tanto o PISA quanto a BNCC o percebe como algo gradual. A OCDE avalia o letramento em leitura como uma competência gradual, que não se resume à infância. “Em vez disso, é vista como um conjunto crescente de conhecimentos, habilidades e estratégias que as pessoas constroem durante a vida em diversos contextos, por meio da interação com seus pares e com a comunidade em geral” (OCDE, 2015, p. 92). Ademais, letramento em leitura, para a organização, significa a capacidade de refletir sobre textos escritos.

Contudo, o foco de cada um dos documentos sobre a construção desse letramento não é totalmente igual. Para o PISA, letramento em leitura significa decodificar e interpretar textos escritos. Para a BNCC, a competência de leitura é mais ampla. Segundo o documento da BNCC (BRASIL, 2017)

Leitura no contexto da BNCC é tomada em um sentido mais amplo, dizendo respeito não somente ao texto escrito, mas também a imagens estáticas (foto, pintura, desenho, esquema, gráfico, diagrama) ou em movimento (filmes, vídeos etc.) e ao som (música), que acompanha e cossignifica em muitos gêneros digitais.

Contudo, ambos os documentos concordam que é necessária a reflexão sobre a finalidade do texto, sobre o contexto em que foram produzidos e sobre o desenvolvimento de competências e habilidades para a compreensão desses textos.

À guisa de conclusão, foi estabelecido um quadro comparativo entre os conceitos abordados nos dois documentos.

Quadro 10 - Relação entre o PISA/OCDE e a BNCC

	Quesitos	Matriz de Referência	Base Nacional Comum Curricular (BNCC)
Mecanismos de Governança da OCDE <i>versus</i> Política Nacional	Citação do PISA/OCDE na BNCC	Não se aplica	SIM. Há uma citação direta à OCDE/PISA na conceituação do termo competências (p. 13). Há referência ao PISA, na definição da competência “letramento

<sup>60</sup> A OCDE emprega o termo letramento em leitura, em vez de apenas “leitura”, para informar a um público orque não especializado o que o PISA está medindo. O letramento em leitura no PISA pretende avaliar uma grande variedade de competências cognitivas, entre as quais estão a decodificação básica, o conhecimento das palavras, da gramática e das estruturas e características linguísticas e textuais mais abrangentes e o conhecimento de mundo. Desse modo, o letramento em leitura não significa apenas a leitura em voz alta dos textos (OCDE, 2015).

			matemático” do ensino fundamental: (p. 264).
	Conceito de Competências		Utiliza o conceito da OCDE expresso no PISA para competência global
	Conceito de Letramento Científico	Letramento científico baseia-se na capacidade de 1. explicar fenômenos cientificamente; 2. avaliar e planejar investigações científicas; 3. interpretar dados e evidências cientificamente.	Letramento científico envolve a capacidade de compreender e interpretar o mundo e de transformá-lo com base nos aportes teóricos e processuais das ciências. Envolve o acesso à diversidade de conhecimentos científicos produzidos ao longo da história, bem como a aproximação gradativa aos principais processos, práticas e procedimentos da investigação científica.
	Conceito de Letramento Matemático	Letramento matemático é a capacidade individual de formular, empregar e interpretar a matemática em uma variedade de contextos. Isso inclui raciocinar matematicamente e utilizar conceitos, procedimentos, fatos e ferramentas matemáticas para descrever, explicar e prever fenômenos. Isso auxilia os indivíduos a reconhecer o papel que a matemática exerce no mundo e para que cidadãos construtivos, engajados e reflexivos possam fazer julgamentos bem fundamentados e tomar as decisões necessárias.	Utiliza o conceito de Letramento Matemático do PISA. Nas palavras do documento: “As competências e habilidades de raciocinar, representar, comunicar e argumentar matematicamente, de modo a favorecer o estabelecimento de conjecturas, a formulação e a resolução de problemas em uma variedade de contextos, utilizando conceitos, procedimentos, fatos e ferramentas matemáticas.
	Conceito de Alfabetização (Leitura)	Letramento em leitura significa compreender, usar, refletir sobre e envolver-se com os textos escritos, a fim de alcançar um objetivo, desenvolver conhecimento e potencial e participar da sociedade.	Leitura se refere tanto à interpretação do texto escrito, como também de textos não-escritos: imagens estáticas ou em movimento e o som.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em OCDE (2015) e BRASIL (2018)



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, pôs-se luz aos processos de governança global em educação que se desenrolam entre a Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e os Estados nacionais. Em especial, tentou-se elaborar toda a trajetória de concepção de políticas educacionais globais desde a elaboração de seus conceitos-chave, passando pelo filtro que exercem os Estados devido às suas capacidades nacionais, até o período final de implementação política na forma de políticas públicas. Mais especificamente, investigou-se os conceitos por trás do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e se a avaliação é utilizada para conceituar e/ou justificar a elaboração da Base Nacional Comum Curricular brasileira.

No primeiro capítulo, uma série de conceitos primordiais para a compreensão do trabalho foram abordados. De fato, só é possível conceber a atuação da OCDE em políticas educacionais se se percebe o contexto de atuação da organização. Desse modo, foi preciso delimitar sobre o que é globalização e por que tal fenômeno enquanto realidade factual, mas também como discurso, fomenta um sistema internacional mais interdependente.

A globalização, como se viu, altera a maneira como se concebe a resolução dos conflitos na arena internacional, abrindo espaço para o multilateralismo. A expansão desse conceito para abarcar o papel de outros entes que não o Estado também é fundamental, já que, hoje em dia, organizações internacionais, empresas, organizações não-governamentais, comunidades epistêmicas, entre outros, também tentam pautar a agenda política em nível nacional e internacional, fenômeno conhecido como governança global.

A governança global desafia a ação pública ao expandir as fronteiras onde as soluções para os problemas estatais são pensadas, inclusive em temas tradicionalmente relegados ao âmbito doméstico, como a educação. Nesse sentido, as políticas educacionais globais são uma espécie do conjunto de políticas públicas globais que existem na contemporaneidade. O PISA é exemplo desse fenômeno porque as avaliações dos sistemas educacionais, ainda que controversas entre os especialistas, geram recomendações por parte da OCDE, com o objetivo final de influenciar mudanças na estrutura e funcionamento das políticas públicas educacionais em países membros e não-membros. Desse modo, embora o Estado participante da avaliação tenha uma autonomia relativa para adotar ou não tais conceitos e recomendações, ele é constrangido por um organismo externo à sua estrutura interna, o qual o pressiona,

através de diferentes mecanismos, para que suas recomendações sejam incorporadas em reformas educacionais, como a Base Nacional Comum Curricular.

No segundo capítulo, delineou-se a evolução dos trabalhos da OCDE em temas educacionais, dividindo-a em duas fases principais. Na primeira fase, além de abordar o surgimento da organização como um contraponto ao modelo soviético na Guerra Fria, explanou-se sobre os principais conceitos que fundamentavam a abordagem da organização com relação à educação. Enquanto organização essencialmente econômica e pautada sobre uma abordagem keynesiana até o final dos anos 1980, a “*caixa-preta da educação*”, definida pelo planejamento educacional, o fator residual e a teoria do capital humano, representava a visão funcionalista de economistas da organização sobre o papel da educação na sociedade.

Em um contexto de globalização e fim da Guerra Fria, a OCDE é desafiada a adaptar-se a esse novo cenário. A organização precisa justificar sua existência em um momento onde não há contraponto ao modelo capitalista de produção econômica, bem como oferecer soluções para os problemas globais face ao aumento da competitividade por mercados. Em uma transição do modelo keynesiano a um modelo neoliberal, os Estados precisam fazer mais com menos recursos. Ao ser demandada pelo seu principal financiador, os Estados Unidos, para desenvolver projetos de avaliação educacional comparada, a OCDE altera seu paradigma com relação à educação, priorizando a elaboração própria de indicadores para não apenas avaliar, mas também recomendar políticas públicas sob o ponto de vista de conceitos como eficiência, qualidade, transparência e responsabilização.

O PISA é o exemplo mais bem-sucedido dessa mudança de paradigma. Diferente de outros projetos de avaliação educacional ainda incipientes ou descontinuados, houve uma expansão progressiva dos países participantes no PISA, fato auxiliado, também, pela incorporação de parceiros-chave na organização como o Brasil, a China, a Indonésia e a África do Sul. Através de uma governança pelos números, a OCDE tenta, através do PISA, influenciar a agenda política dos Estados para impulsionar reformas em âmbito nacional.

No terceiro capítulo, viu-se como as ideias elaboradas pela OCDE em âmbito internacional são recepcionadas em âmbito nacional no Brasil. Para isso, tomou-se como base o modelo de elaboração de políticas educacionais globais elaborado por Leuze *et al* (2008). Foram avaliadas as capacidades nacionais brasileiras, representadas pelos interesses do Brasil com a organização, a incorporação de avaliações de larga escala nacionalmente e a sua participação no PISA. Ademais, identificou-se os jogadores com poder de veto na elaboração, aprovação e homologação da Base Nacional Comum Curricular.

Percebeu-se que o Brasil, progressivamente, tem adotado os instrumentos da OCDE em âmbito nacional, o que culminou no pedido formal para adesão à organização e que tende a aprofundar a similaridade entre as políticas públicas brasileiras e aquelas preconizadas como “melhores práticas” pela organização. Não apenas isso revela o aumento da influência da organização em âmbito nacional, mas também o discurso favorável aos conceitos da organização em temas educacionais, bem como aos dados e recomendações dos relatórios do PISA para o Brasil. Tais dados e recomendações têm sido utilizados pelos jogadores com poder de veto como justificativa para a implementação da BNCC como uma reforma adequada face ao mal desempenho do país, comparado aos países desenvolvidos.

Em adição à identificação de um contexto favorável à adoção das ideias promovidas pelo PISA/OCDE, representado pelas capacidades nacionais, também se analisou, em perspectiva comparada, o conteúdo do PISA e da BNCC sobre os três pilares que sustentam a avaliação internacional. Concluiu-se que a BNCC fundamenta todo o currículo para a educação infantil e fundamental sobre o conceito de competência global proposto pela OCDE e avaliado pelo PISA. Além dessa referência direta, o conceito de letramento matemático é *ipsis litteris* aquele empregado pelo PISA, segundo o próprio documento da BNCC. Quanto ao conceito de letramento científico e letramento em leitura, o primeiro aproxima-se ao do PISA, ao cobrar as mesmas competências dos estudantes enquanto que o segundo é mais amplo do que o do PISA, demandando que os alunos decodifiquem tanto textos escritos quanto orais e imagéticos.

Esse trabalho conclui com algumas considerações. A primeira delas é que a OCDE de fato influenciou tanto a elaboração quanto o conteúdo da BNCC. Fica claro, pelas próprias referências do documento sobre as diretrizes da Base, que o PISA foi utilizado para norteá-lo em muitos aspectos. Também é notório o apreço pela instituição e por sua política baseada em evidências expressado pelos jogadores com poder de veto. Isso evidencia que a OCDE influenciou esses atores, através de seus mecanismos de governança, a fim de moldar suas preferências. A organização conseguiu criar consenso de que o PISA é um mecanismo necessário para a avaliação dos sistemas educacionais e que a melhora no desempenho no exame depende de reformas educacionais as quais devem seguir a cartilha da organização.

A segunda consideração é sobre as possibilidades de investigação a partir dessas conclusões. Como elaborado no primeiro capítulo, a controvérsia sobre os indicadores em educação repousa sobre a indução de um comportamento estatal voltado pela melhoria no desempenho nesses *rankings*, e não na melhoria na qualidade e oportunidades oferecidas aos

estudantes. Ademais, a recomendação da OCDE pela emulação de políticas homogêneas ao redor do mundo, fomentando que países em desenvolvimento reproduzam políticas de países desenvolvidos sob o prisma neoliberal, tem consequências graves ao prescindir as idiossincrasias de cada um desses países. Nesse sentido, uma oportunidade para estudos futuros seria a avaliação comparada sobre reformas educacionais implementadas em países em desenvolvimento com grande aproximação com a OCDE no tocante ao PISA, mas que ainda não são membros da organização, como seria o caso do Brasil e da China. Outra oportunidade para avaliação comparada seria entender como as capacidades nacionais podem barrar a implementação de reformas educacionais em nível nacional.

Com relação às limitações do estudo, seria salutar a introdução de métodos quantitativos para mensurar o grau de influência da OCDE sobre o Brasil, ainda que haja poucos estudos nesse sentido. Ademais, a realização de entrevistas diretas com os jogadores com poder de veto, principalmente os membros do Conselho Nacional de Educação quando da implementação da BNCC, bem como com os atores que formularam a proposta, como os representantes da Undime, do Consed e do Movimento pela Base incrementaria a análise aqui proposta. Ainda que tenham sido encontradas entrevistas a veículos de comunicação por esses atores, a possibilidade de formular perguntas específicas sobre o tema e entender as motivações para adoção dos conceitos políticos da OCDE/PISA podem ser melhor fundamentadas.

Por fim, espera-se que o estudo contribua com a área de Relações Internacionais e Educação ao evidenciar que o impacto do PISA mundialmente é reflexo da complexidade no campo das políticas públicas e na relação Estado-educação.

## REFERÊNCIAS

- AVELAR, Marina; BALL, Stephen. Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. **International Journal of Educational Development**, 2017.
- BRASIL. Base Nacional Comum Curricular: Educação é a Base. 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/download-da-bncc>>. Acesso em 14 jan 2019.
- BENTO, Leonardo V. **Governança global**: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. Florianópolis: UFSC, 2007, 575p.
- BREAKSPEAR, S. The Policy Impact of PISA: An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance. **OECD Education Working Papers**, No. 71. Paris: OECD, 2012.
- BROOME, André *et al.* Bad science: International organizations and the indirect power of global benchmarking. **European Journal of International Relations**, 2017
- CÁSSIO, Fernando L. Base Nacional Comum Curricular: ponto de saturação e retrocesso na educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 239-253, jul./out. 2018. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. A participação do Brasil em estudos e avaliações educacionais comparados internacionais. In: **Textos do Brasil nº 7 - Educação para um desenvolvimento humano e social no Brasil**. Brasil, Ministério das Relações exteriores: Departamento Cultural, s/d. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=86628](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=86628)> Acesso em 28 fev 2019.
- CHABBOT, C. Constructing educational consensus: international development professionals and the world conference on education for all. **International Journal of Educational Development**, v. 18, n. 3, p. 207–218, 1998.
- CLIFTON, Judith Clifton; DÍAZ-FUENTES, Daniel. The OECD and “The Rest”: Analyzing the Limits of Policy Transfer. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, n. 16, v. 3, p. 249-265, 2014.
- COX, Robert W. Multilateralism and world order. **Review of International Studies**, vol. 18, n. 2, p. 161-180, 1992.
- DAVIS *et al.* (Eds.). **Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FARIA, Carlos Alberto P. de; FILGUEIRAS, Cristina A. C. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., and MARQUES, E., orgs. **Políticas públicas no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FRONZAGLIA, Maurício L. **Políticas pública internacionais : o caso do processo de Bolonha**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

HANSEN, H. K.; MÜHLEN-SHULTE, A. The power of numbers in global governance. **Journal of International Relations and Development**, v.4, n. 15(4), p 455–465, 2012

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, n. 46, v. 1, p. 1–35, 1992.

HØYLAND, B., MOENE, K. e WILLUMSEN, F. The tyranny of international index rankings. **Journal of Development Economics**, v. 1, n. 97, p. 1–14, 2012.

JAKOBI, Anja; MARTENS, Kerstin (Eds.). **Mechanisms of OECD governance: International incentives for national policy-making?** Oxford: Oxford University Press, 2010.

KELLEY, J. C.; SIMMONS, B. C. Politics by number: Indicators as social pressure in international relations. **American Journal of Political Science**, v. 1, n. 59, p. 55–70, 2015.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

\_\_\_\_\_. Multilateralism: an Agenda for Research. **International Journal**, v. 45, n. 1, p. 731-764, 1990.

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.”

LEUZE, K. *et al.* “Analysing the two-level game: international and national determinants of change in education policy making”. **TranState working papers**, n° 72, 2008

LINGARD, Bob. PISA: Fundamentações para participar e acolhimento político. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, nº. 136, p.609-627, jul.-set., 2016.

MARTINELLI, Carlos. O Jogo Tridimensional: o Hard Power, o Soft Power e a Interdependência Complexa, segundo Joseph Nye. **Conjuntura Global**, vol. 5 n. 1, jan./abr., 2016, p. 65-80

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 1, p. 513-553, 1997.

MORGAN, Clara. **OECD: Programme for International Student Assessment – Unraveling a Knowledge Network**. Ottawa, 2007. 297p.

\_\_\_\_\_; SHAHJAHAN, Riyad A. The legitimization of OECD's global educational governance: examining PISA and AHELO test production. **Comparative Education**, v. 2, n. 50, p. 192-205, 2014.

\_\_\_\_\_; VOLANTE, Louis. A review of the Organisation for Economic Cooperation and Development's international education surveys: Governance, human capital discourses, and policy debates. **Policy Futures in Education**, v. 6, n. 14, p. 775-792, 2016.

MUNDY, K. "Educational multilateralism and world (dis)order". **Comparative Education Review**, 42(4), 1998

MUNDY, Karen *et al.* Introduction: The Globalization of Education Policy – Key Approaches and Debates. In: MUNDY, Andy *et al* (Eds.). **The Handbook of Global Education Policy**. Sussex: Elsevier, 2016. p. 1-20.

NYE, Joseph S. **Soft Power**, New York, Estados Unidos: Public Affairs, 2004.

O'BRIEN, Robert *et al.* **Contesting global governance**: multilateral economic institutions and global social movements. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2000. xiv, 260 p.

OCDE. **Avaliação por Pares – Um Instrumento da OCDE para a Cooperação e a Mudança**. Paris: OECD Publishing, 2003.

\_\_\_\_\_. **Better policies for better lives - The OECD at 50 and beyond**. OECD Publishing: Paris. 2011

\_\_\_\_\_. **Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros**. São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

\_\_\_\_\_. **Education Today 2013: The OECD Perspective**. Paris: OECD Publishing, 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatórios Econômicos OCDE Brasil**. Paris: OCDE Publishing. Fev 2018.

\_\_\_\_\_. **Trabalhando com o Brasil**. Paris: OCDE Publishing. Mar 2018.

PAPADOPOULOS, George S. **Education 1960-1990: The OECD Perspective**. OECD Publishing: Paris, 1994.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **A política de competências e habilidades na educação básica pública: relações entre Brasil e OCDE**. 2016. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação, Universidade de Brasília, Brasília.

PESSONI, Lucineide Maria de L. **Internacionalização das políticas educacionais, finalidades educativas escolares e qualidade de ensino: a reforma educativa no Estado de Goiás**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Raquel Caetano. O público e o privado na

educação: projetos em disputa? **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.

RESNIK, J. International organizations, the “Education-Economic Growth” Black Box, and the development of world education culture. **Comparative Education Review**, n° 50, vol. 2, 2006.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto; BATH, Sérgio. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. da UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 431p

SASSAKI, Alex *et al.* Por que o Brasil vai Mal no PISA? Uma Análise dos Determinantes do Desempenho no Exame. São Paulo: Insper . **Policy Paper**, n. 31, jun 2018.

SCHLEICHER, Andreas. **World Class: How to build a 21<sup>st</sup> century school system**. OECD Publishing: Paris, 2018.

\_\_\_\_\_; ZOIDO, Pablo. The Policies that shaped PISA and the policies that PISA shaped. In: MUNDY, Karen *et al* (Eds.). **The Handbook of Global Education Policy**. Sussex: Elsevier, 2016. p. 374-384.

SCHMELZER, Mathias. A Club of the Rich to Help the Poor? The OECD, “Development”, and the Hegemony of Donor Countries. In: Frey *et al.* **International Organizations and Development: 1945-1990**. Londres: Palgrave Macmillan, 2014, P. 171-195

SELLAR, Sam; LINGARD, Bob. The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. **British Educational Research Journal**. 2014

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas” In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., and MARQUES, E., orgs. **Políticas públicas no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

THORSTENSEN, Vera; GULLO, Marcelly. O BRASIL NA OCDE: membro pleno ou mero espectador? São Paulo: FGV. **Working Paper Series**, n. 8, mai 2018.

TODARO, Michael P; SMITH, Stephen C. Introducing Economic Development: A Global Perspective. In: \_\_\_\_\_ **Economic development**. 12 ed. New York: Pearson, 2015. 891p.

VALIENTE, Oscar. The OECD skills strategy and the education agenda for development. **International Journal of Education Development**. 2014

VERGER, Anthony *et al* (Eds.). **Education Policies and International Development: New Agendas, Issues and Policies**. Londres: Continuum, 2012



VILLA, Rafael D. Formas de Influência das ONGs na Política Internacional Contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, n. 12, p. 21-34, 1999.

UNESCO. **Educação 2030: Declaração de Incheon e Marco de Ação, rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos**. Brasília, 2016.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WOODWARD, Richard. Towards Complex Multilateralism? Civil Society and the OECD. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen (eds.). **The OECD and Transnational Governance**. Vancouver: UBC Press, 2008, 324p.